



저작자표시-변경금지 2.0 대한민국

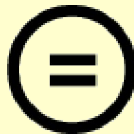
이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 



언론정보학 석사학위논문

우리나라 문화콘텐츠 지원 정책의

집행 과정 연구 :

<한국콘텐츠진흥원>의 제작지원 사업을 중심으로

2013년 8월

서울대학교 대학원

언론정보학과

정 아 름

우리나라 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정 연구
: <한국콘텐츠진흥원>의 제작 지원 사업을 중심으로

지도교수 윤 석 민

이 논문을 언론정보학 석사학위논문으로 제출함
2013년 6월

서울대학교 대학원
언론정보학과
정 아 름

정아름의 언론정보학 석사학위논문을 인준함
2013년 8월

위 원 장 _____ 홍 석 경

(인)

부위원장 _____ 이 준 환

(인)

위 원 _____ 윤 석 민

(인)

국 문 초 록

본 연구는 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 집행 과정을 한국콘텐츠진흥원의 제작 지원 사업을 중심으로 살펴봄으로써 우리나라 문화콘텐츠 산업의 육성을 위해서 나아가야 할 바람직한 정책의 방향에 대해 모색해보고자 하였다. 문헌분석과 심층인터뷰를 통해 크게 ①정책 목표 설정의 적절성 및 명확성, ②지원 사업 추진체계의 적정성, ③대상선정 과정의 타당성, ④추진과정의 효과성의 네 가지 차원으로 구분하여 한국콘텐츠진흥원의 제작 지원 사업을 살펴보았다.

문화콘텐츠 지원 정책 목표의 명확성 및 적절성을 살펴 본 결과 우선적으로 ‘일자리 창출’과 ‘국가 경쟁력 강화’가 문화체육관광부의 주요한 정책 목표였다. 그러나 정부의 정책 목표가 한국콘텐츠진흥원의 세부과제로 까지 구체화 되는 과정에서 명확하지 않은 용어 사용, 세부과제와 전략목표의 불일치 등이 각 단계의 목표들이 유기적으로 연결되는 것을 방해하고 있음을 알 수 있었다. 또한 ‘일자리 창출’이라는 지원 정책의 목표는 문화콘텐츠산업의 매출의 증가가 반드시 고용의 창출로 연결된다고 볼 수 없다는 측면에서 적절한 것인가에 대해 다시 생각해 볼 필요성이 있었다.

지원 사업의 추진 체계는 집행 인력의 적정성과 추진 일정의 적절성으로 나누어 살펴보았다. 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업 담당자들은 전문성을 주로 사업이 추진되는 과정에서 획득하고 있었지만 직무순환제도가 이들의 전문성의 획득을 저해하는 요소로 작용할 수 있었다. 또한 문화콘텐츠 지원 정책의 목표와 방향이 명확하지 않아 추진 과정에서 재량권이나 자율성을 발휘할 수 없었고, 보여주어야 하는 것은 결국 성과 이다

보니 대상을 선정하는 과정에서도 안정성을 추구하는 경향이 있었다.

추진 일정과 기간의 측면에서는 한국콘텐츠진흥원이 사업이 효과적으로 추진 될 수 있도록 노력하고 있었다. 과거에는 정부의 사업이라는 특성 상 1년 단위로 이루어지다 보니 사업에서 가장 핵심적인 콘텐츠를 제작하는 단계에서 충분한 기간이 확보되지 않았다. 하지만 현재는 콘텐츠의 특성, 제작규모 등을 고려하여 최대 3년의 단위로 까지 사업의 기간이 확대되었고, 타당한 사유가 있다는 전제하에 사업의 연장도 가능하다.

한국콘텐츠진흥원은 대상선정과정의 타당성의 측면에서는 평가위원의 구성이나 평가절차 등 최대한 구성타당성을 확보하려고 노력하고 있었다. 하지만 콘텐츠를 평가한다는 측면에서 어쩔 수 없는 한계가 있었다. 특히, 평가기준표 및 배점표를 살펴보았을 때, 콘텐츠의 기획력, 독창성의 측면에 대한 세부적인 기준안이 제시되어 있지 않았고, 실현 가능성을 기본 전제로 삼고 있다 보니 외적 역량에 치우칠 수밖에 없는 배점이 었다. 또한 평가결과를 공개하지 않음으로써 대상선정과정 자체에 대한 투명성을 확보하지 못하고 있었다.

지원 사업의 추진과정은 지원금의 규모 및 지급 방식, 위험요소에 대한 체계적인 관리, 사후관리의 측면으로 나누어 살펴보았다. 먼저 지원금이 1차와 2차에 걸쳐 지급되는 방식에 대해서는 특별히 콘텐츠를 제작하는데 문제는 없었다. 다만 지원금의 규모가 작고 ‘소액 다건 식’으로 지원을 하다 보니 규모가 큰 콘텐츠의 경우 지원금이 차지하는 비율이 미미하였다. 또한 제작 지원의 축소 간접지원 확대라는 정책방향에 대해 정책의 공급자와 수요자간의 온도차가 느껴짐을 확인할 수 있었다.

지원금의 허위정산, 이중정산 등과 같은 위험요소에 대한 관리의 측면은 오히려 너무 철저하게 관리를 하다 보니 수혜업체들이 콘텐츠를 제작하는데 영향을 주고 있었다. 즉, 콘텐츠 제작에 쏠아야 할 비용과 노력

을 정산과정에 쏟음으로써 콘텐츠를 제작하는 과정에 영향을 미치고 있었던 것이다. 오히려 이러한 위험요소와 관련해서는 수혜업체의 의지가 관리의 측면보다 중요하게 작용하고 있었다. 그렇기 때문에 위험요소의 관리나 교육의 차원을 넘어서 올바른 대상을 선정하는 과정에서부터 철저하고 체계적으로 실행하여 무엇보다 올바른 대상을 선정하는 과정의 중요성이 더 높아진다.

산출물의 완성되고 나서 사후관리의 측면은 산출물의 사용실적 등을 정기적으로 모니터링 함으로써 관리하고 있었으나 수혜업체에게 물어보는 수준에 그치고 있었다. 이를 관리 할 수 있는 전문적인 시스템이 존재하고 있지는 않았다. 하지만 제작 이후 단계의 연계 사업을 통해 산출물의 실적 등이 유기적으로 드러나는 부분은 있었다. 또한 제작 지원 사업 자체에서 지원 작들에 대한 홍보나 마케팅을 한국콘텐츠진흥원에서 별도로 해주는 것은 아니지만 업체의 의지만 있다면 연계사업을 통해 충분히 제작 이후 단계인 유통과 마케팅의 측면에서 지원을 받을 수 있는 구조임을 확인 할 수 있었다.

위의 연구결과들을 종합해 보면 정책집행과정에 가장 많은 영향을 끼치는 요인은 바람직한 대상을 선정하는 것이었다. 하지만 한국콘텐츠진흥원을 통해 살펴본 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정은 무엇보다 정부의 정책 목표 및 방향이 명확하게 제시되지 않았다는 측면에서 대상정확성을 확보하는 것에 어려움이 있었다. 또한 문화콘텐츠 정책이 태동한 이후 경제적 효과를 강조하고 성과를 중심으로 하는 정책방향이 경로의존성을 보임에 따라 실질적으로 정책을 집행하는 인력이 안정성을 추구하는 경향이 있고, 이것이 대상을 선정하는 과정에서도 영향을 미치고 있었다. 하지만 일반적인 산업 지원 정책과 같이 성과를 중심으로 정책이 집행된다는 측면에서 문제점이 드러난다. 그렇기 때문에 우리나라 문화

콘텐츠산업이 가지고 있는 독특성을 최대한 고려한 정책 목표의 형성부터 시작하여 전체적인 맥락에서 문화콘텐츠 지원 정책이 재검토될 필요성이 있음을 도출하였다.

주요어: 문화콘텐츠, 문화콘텐츠산업, 문화콘텐츠 지원 정책, 집행평가, 한국콘텐츠진흥원, 심층인터뷰

학번: 2011-20155

목 차

제 1장. 서론	1
1. 연구목적	1
2. 논문의 구성	7
제 2장. 문헌 연구	8
1. 문화콘텐츠 정책	8
1) 문화 정책	8
2) 문화콘텐츠 정책	12
3) 우리나라의 문화콘텐츠 정책	19
2. 문화콘텐츠 정책 집행	30
1) 정책 집행	30
2) 문화콘텐츠 정책 집행	35
3) 문화콘텐츠 정책 집행기관으로서의 한국콘텐츠진흥원	39
3. 집행 평가	42
1) 정책 평가	43
2) 집행 평가	46
3) 문화콘텐츠 집행 평가	47

제 3장. 연구문제 및 연구방법 54

1. 연구문제 54

2. 연구방법 56

1) 문헌분석 및 심층인터뷰 56

2) 심층인터뷰의 설계 59

3) 분석대상 60

제 4장. 연구 결과 62

1. 목표설정의 명확성 및 적절성 62

1) 정부개입의 타당성 62

2) 문화콘텐츠 지원 정책의 목표 및 방향..... 66

2. 추진체계의 적절성 71

1) 집행 인력의 적정성 71

2) 추진 일정의 적절성 82

3. 대상선정과정의 타당성 84

4. 추진과정의 효과성 100

1) 지원금의 규모 및 지급방식 100

2) 위험요소 관리의 체계성 111

3) 산출물의 사후관리 119

제 5장. 논의	121
----------------	-----

1. 연구결과 요약	121
------------------	-----

2. 정책적 함의	125
-----------------	-----

3. 연구의 한계 및 제언	129
----------------------	-----

참고문헌	131
------------	-----

Abstract	139
----------------	-----

표 목차

<표1> 2013년 문화콘텐츠부분 중점 예산 편성 내용	28
<표2> 한국콘텐츠진흥원 2013년 주요 과제	40
<표3> 문화콘텐츠 지원정책 평가지표체계의 기본 틀	49
<표4> 심층인터뷰 대상자 목록	58
<표5> 한국콘텐츠진흥원 콘텐츠 제작 지원 사업 집행 과정의 분석틀	60
<표6> 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원의 정책 목표 및 방향	67
<표7> 비즈니스 선진화 목표에 따른 과제	69
<표8> 차세대 게임 콘텐츠 제작 지원 사업 평가 기준표 및 배점표 ..	91
<표9> 애니메이션 본편 제작 지원 사업 평가 기준표 및 배점표	92
<표10> 전파진흥원 프로그램제작 지원 사업 평가 기준표 및 배점표	93
<표11> 2012년도 제작 지원 사업 예산 및 지원	101
<표12> 2013년 한국콘텐츠진흥원 신규편성예산 및 증액예산	106
<표13> 2011~2013 방송영상콘텐츠, 게임, 애니메이션 제작 지원 사업예산 변화	109

그림 목차

<그림1> 시대의 변화와 변화의 동력	2
<그림2> 지원 사업 추진 일정 및 절차	82
<그림3> 대상 선정 과정	85

제 1장. 서론

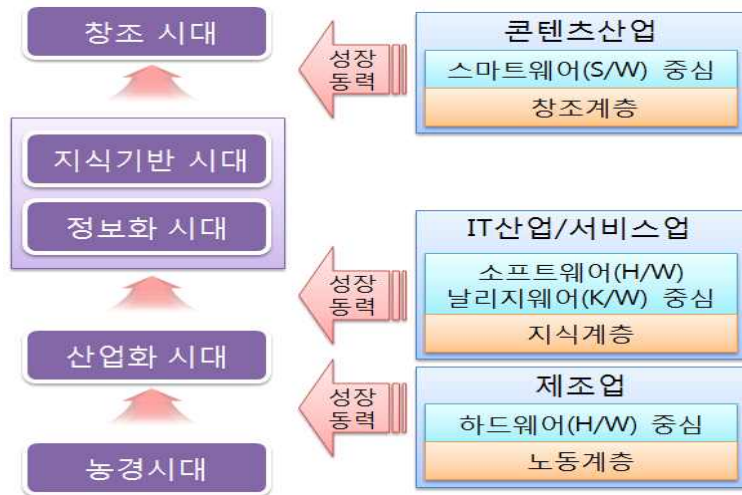
1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 집행 과정을 <한국콘텐츠진흥원>의 제작 지원 사업을 중심으로 살펴보는 데 있다.

2008년 미국에서 시작된 글로벌 금융위기 이후 선진국의 내수시장 침체로 인해 우리나라의 경우 주력수출업종이라 할 수 있는 조선, 석유화학, 자동차 등의 수출에 어려움을 겪게 되면서 제조업 중심의 산업기반에 신성장동력의 필요성이 요구되고 있다. 즉, 우리나라의 경제적 성장을 이룩할 수 있게 해주는 요소의 필요성에 대한 인식이 증가하고 있는 것이다. 산업사회 초기에는 신성장동력으로서 자본이나 자원과 같은 물질적인 요소가 주목을 받았다면, 현대사회에는 과거와 달리 지속적으로 지식이나 문화와 같은 정신적인 요소가 신성장동력으로서 주목받고 있다(김정숙·안영규, 2009).

미래의 경제를 이끌어 갈 신성장동력 중에서도 문화콘텐츠산업이 세계적으로 주목받고 있다. 물론 문화콘텐츠는 과거에도 존재하는 것이었지만 사회가 패러다임 변화를 겪게 되면서 산업적으로 문화콘텐츠의 중요성이 인식되기 시작하였다. 불과 얼마 전까지만 하더라도 우리는 정보사회로의 패러다임 전환을 겪으며 주요한 사회 자원이 물질적인 요소에서 지식으로 변화되었다. 하지만 현재는 지식을 넘어서 창의성이나 문화적 감수성이 주요한 자원으로 인식되고 있다(윤영득, 2011). 즉, 아래의 <그림1>과 같이 창조시대로의 패러다임 변화를 통해 혁신, 상상력, 창의력 등을 강조하는 형태로 산업이 변화하고 있다(이용관, 2012). 이러한

변화 속에서 문화콘텐츠가 부가가치 창출의 원천으로 인식되고 있으며, 소비자의 수요를 창출할 수 있는 돈벌이의 대상으로 등장하게 되었다(박정수, 2007).



<그림1> 시대의 변화와 변화의 동력 (이용관, 2012: 19)

이러한 맥락 속에서 우리나라 정부는 문화콘텐츠산업을 21세기 신성장 동력의 하나로써 선정함으로써 효율적인 산업의 발전 방안을 모색하고 있으며, 동시에 법·제도적 차원에서도 이를 위해 정책을 추진해야 한다는 인식이 사회적으로도 점차 확산되고 있다(김동규, 2003; 박정수, 2007; 김정숙·안영규, 2009; 윤호진, 2009). 우리나라뿐만 아니라 세계 각국에서도 이 분야의 선점을 목표로 성장동력화를 추진하고 있는 실정이다. 특히, 일본의 경우 “산업구조비전 2010”에서 콘텐츠를 포함한 감성·문화산업을 5대 전략 산업의 하나로 제시하여 수출 촉진을 지원하

고 있으며 유럽연합(EU)의 경우에도 “Europe 2020”에서 온라인 콘텐츠 및 서비스를 위한 “디지털 유럽” 전략을 제시하였다(과학기술정책연구원, 2011). 즉, 세계적으로 문화콘텐츠산업을 주요한 국가전략사업으로써 육성하고 있다는 것을 알 수 있다.

우리나라의 경우 특히, “문화콘텐츠정책 확장기(김규찬, 2012: 125)”라고 할 수 있는 이명박 정부에 들어서 “문화, 소프트파워가 강한 나라”를 10대 공약 중 하나로 내세웠고, 문화콘텐츠산업의 경쟁력을 세계적인 수준으로 끌어올리기 위해 “세계 5대 콘텐츠산업 강국 실현”이라는 목표를 강조하였다. 이에 새로운 정부의 조직개편 과정에서 이례적으로 문화콘텐츠 정책과 관련하여서는 문화체육관광부로 일원화시킴으로써 과거 정보통신부의 소관이었던 디지털콘텐츠 관련 기능을 흡수시켰다(유진룡, 2009). 또한 <한국콘텐츠진흥원> 통합설립, <콘텐츠산업진흥법> 제정, <콘텐츠산업진흥위원회> 설치 등의 법과 제도적인 측면에서도 문화콘텐츠 산업을 육성하기 위한 틀을 마련하였다. 또한 박근혜 정부에서 들어서는 “창조 경제”가 주요한 화두로 떠오르면서 창의력이 미래의 경제를 이끌어갈 중요한 성장 동력으로까지 강조되기 시작하였다. 즉, 단순히 경제적인 가치를 창출하는 것을 넘어서 한 국가의 중요한 성장 동력으로써 자리 잡기 시작한 것이다.

우리나라 정부가 문화콘텐츠 산업에 대한 본격적인 지원을 하기 시작한 것은 국민의 정부부터이다. 이때부터 지원은 하되 간섭은 하지 않는다. 팔 길이의 원칙에 의해 문화콘텐츠 산업에 지원을 하기 시작한다. 그리고 참여정부에 들어서면서 “문화강국(C-Korea)”이라는 비전과 함께 문화콘텐츠 산업의 집중적인 육성을 목표로 한다. 그리고 “문화콘텐츠정책 확장기(김규찬, 2012: 125)”였던 이명박 정부에서는 문화콘텐츠 산업을 하나의 국가전략산업으로서 내세우며 창작기반 조성, 저작권보호,

해외 진출 장려, 일자리 창출 등의 세부적인 정책을 통해 문화콘텐츠 산업을 집중적으로 지원 하였다. 특히, 2009년 한국콘텐츠진흥원¹⁾을 설립 하면서 각 장르별로 분산되어있던 지원체계를 통합시켜 문화콘텐츠산업을 효율적으로 지원하고자 하였다.

하지만 감사원의 '2011 콘텐츠산업 지원시책 추진 실태 보고서'에 따르면, 문화체육관광부와 방송통신위원회에서는 방송콘텐츠관련 지원을 중복으로 추진하고 있으며 특정한 업체에 대한 혜택 위주의 직접 지원방식으로 우리나라의 문화콘텐츠 산업을 육성시키는데 한계가 있다고 지적한다. 또한 불공정한 지원 대상 선정, 그리고 불투명한 지원금 정산, 부실한 사업관리 등이 지원 정책이 집행되는 과정에서 발생함으로써 궁극적으로 문화콘텐츠 산업을 강화시키는데 한계가 있다고 지적한다. 그 중에서도 문화체육관광부가 콘텐츠 관련 기관들을 통합하며 2008년도부터 국내 콘텐츠 산업 장르 간 협업 및 콘텐츠 수익극대화 방안을 모색하기 위해 마련된 'OSMU(원 소스 멀티 유즈) 킬러콘텐츠 제작 지원 사업'은 사업자 선정과 투자 성과를 둘러싸고, 논란이 끊이지 않게 되면서 시행 3년도 안 돼 전면 중단 되는 결과를 가져오게 되었다.

이러한 사례는 현재의 문화콘텐츠 지원 정책 집행과정에서 비효율이 존재함을 보여주며 국가의 자원이 비효율적으로 낭비되고 있음은 물론 경쟁력 있는 문화콘텐츠 육성 자체를 저해하고 있다는 것을 짐작하게 해준다. 문화콘텐츠 분야를 지원하는 보조금과 같은 공적 자금은 국민의 세금으로 마련되기 때문에 이를 올바른 곳에 사용해야 되고(임학순, 2003), 지속적으로 문화콘텐츠 산업에 대한 국가 차원에서의 지원을 위해서는

1) 한국콘텐츠진흥원은 문화산업진흥의 촉진이라는 목적 아래 기존에 문화콘텐츠관련 정책을 담당 하였던 <한국문화콘텐츠진흥원>, <(재)한국방송영상산업진흥원>, <(재)한국게임산업진흥원>, <(재)문화콘텐츠센터>, <한국소프트웨어진흥원 디지털콘텐츠산업단>의 5개 기관을 통합하여 2009년에 설립되었다

올바른 집행을 통한 정당성을 획득해야 한다. 그럼에도 불구하고 지원 사업의 집행 과정에서 체계적으로 관리가 이루어지지 않아 문제점이 발생한다면, 문화콘텐츠산업의 육성을 위한 정책적 지원이 정당성을 획득할 수 없게 된다. 또한 아무리 국가적 차원에서 예산의 비중을 늘린다고 하더라도 한국 문화콘텐츠 산업 진흥이라는 당초의 목적을 달성하는 것은 어렵게 된다. 그렇기 때문에 문화콘텐츠 산업의 진흥이라는 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 정책의 올바른 집행이 반드시 이루어져야 한다.

하지만 지원정책 집행 과정은 어떠한지에 대한 연구는 상대적으로 이루어지지 않고 있다. 또한 기존의 문화콘텐츠 관련 연구들을 살펴봐도 문화콘텐츠산업의 경제적인 효과 측면만 부각시킨 채 발전전략에만 초점을 맞추고 있지 현재 집행되고 있는 정책에 대한 심층적인 연구는 이루어지지 않고 있다. 그렇기 때문에 실질적인 정책 집행 과정에서 발생하는 문제점이나 그에 따른 개선책을 제시하지 못하고 있다. 그래서 많은 연구들이 정책 방향만 무수히 제시할 뿐 공리공론에 머무르고 마는 수준이다. 그렇기 때문에 정책 방향을 제시하는 것도 중요하지만 정책 및 지원 사업이 집행되는 과정을 살펴보는 것이 선행되어야 할 것이다. 왜냐하면 정책이 올바르게 집행되지 않는다면 어떠한 발전전략의 실효성과는 상관없이 제대로 수행되지 않을 가능성이 있기 때문이다.

물론, 감사원의 ‘2011 콘텐츠산업 지원정책 추진 실태 보고서’와 같이 정부에서는 정책의 집행과정을 살펴보고 있다. 하지만 감사원의 보고서의 경우 지원금의 부당집행과 같은 정산과정에 초점을 맞추고 있기 때문에 정책이 집행되는 과정에서 영향을 줄 수 있는 다른 요소에 대해서는 포착하지 못하고 있다. 즉, 정부의 돈을 어떻게 집행하였는가에 대해 초점을 맞추고 있지 실질적으로 정책이 집행되는 과정에서 정책공급자와 수요자가 어

떠한 이해관계를 가지는지, 대상선정 과정은 어떠한지 등의 세부적인 요소에 대해서는 논의하고 있지 않다. 그렇기 때문에 정책이 집행에 영향을 줄 수 있는 여러 요인들을 중심으로 지원 정책 및 지원 사업이 집행 과정을 심층적으로 살펴 볼 필요가 있다.

이러한 배경 때문에 문화콘텐츠산업의 진흥과 육성을 위해서는 문화콘텐츠 지원 정책에 대한 심층적인 고찰이 필요하다. 이를 위해서는 우리나라의 문화콘텐츠산업의 진흥업무를 총괄·수행하는 문화체육관광부의 산하기관으로 문화콘텐츠산업 전반에 대한 지원 사업을 집행하고 있는 한국콘텐츠진흥원을 중심으로 살펴보아야 한다. 왜냐하면 2011년 기준으로 문화체육관광부에 문화콘텐츠 관련 예산으로 편성된 3627억 원 중 약 2000억 원의 예산을 집행하는 기관으로써 이 기관을 통해 우리나라의 문화콘텐츠 정책의 집행과정을 엿볼 수 있기 때문이다. 그래서 본 연구에서는 한국콘텐츠진흥원에서 지원 사업이 집행되는 과정에 대한 분석 및 평가를 통해 우리나라의 문화콘텐츠 정책의 집행과정을 살펴보고자 한다.

지원정책은 국내 산업의 경쟁력을 보강하고, 디지털 시대의 문화콘텐츠 산업의 성숙을 위한 도구로써 이러한 도구에 대한 평가 및 점검은 정책 목표 실현을 위해 필수적이다(정윤경, 2006). 또한 문화콘텐츠에 대한 사회적인 관심이 높아진 현 시점에서 문화콘텐츠 정책이 집행되는 과정에 대한 평가를 한다는 것은 사회적 관심이 높은 문화콘텐츠산업에 대한 새로운 지식을 발전시키고 더 나아가서는 문화콘텐츠 정책 개발에 중요한 역할을 한다. 그래서 본 연구에서는 한국콘텐츠진흥원이 추진하고 있는 지원사업의 집행과정을 심층적으로 들여다보고자 한다. 이를 통해 우리나라의 문화콘텐츠 정책의 집행과정에 대한 총체적인 지식을 도출해내는 것이 본 연구의 중요한 목적이다. 그리고 이를 바탕으로 우리나라의

문화콘텐츠 산업의 육성을 위해서 나아가야 할 바람직한 정책의 방향에 대해 모색해보고자 하는 것이 본 연구의 궁극적인 목적이라고 할 수 있다.

2. 논문의 구성

본 논문은 크게 서론, 문헌연구, 연구문제 및 연구방법, 연구결과, 논의 5가지 장으로 구성된다. 제 1장에서는 연구의 배경과 연구의 목적에 대해 서술한다. 제 2장은 문헌연구로 크게 문화콘텐츠 정책과 집행평가에 대해서 살펴본다. 문화콘텐츠 정책은 상위개념이라 할 수 있는 문화정책에 대해 먼저 살펴보고 문화콘텐츠 정책의 개념을 살펴본다. 또한 우리나라의 문화콘텐츠 정책 현황을 검토 한 뒤, 문화콘텐츠 정책 집행의 개념과 집행과정에 영향을 주는 요인들에 대해 논의한다. 다음으로 집행평가 역시 일반적인 집행평가의 개념을 살펴본 뒤 문화콘텐츠 정책 집행평가를 살펴본다. 제 3장은 연구문제 및 연구방법으로 문헌검토를 통해 도출된 연구문제를 제시하고 주요한 연구방법인 심층인터뷰의 설계 및 분석 틀, 심층인터뷰 대상자, 분석 대상 등에 대해 설명한다. 제 4장은 각각의 연구문제에 대한 연구결과를 자세히 서술하고 제5장에서 연구 결과의 핵심적인 내용은 서술 및 연구 결과에 대해 논의한다.

제 2장. 문헌연구

2장에서는 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책에 대한 기존 문헌에 대한 심층적인 연구를 하고자 한다. 이는 본 연구의 목적이라 할 수 있는 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정을 체계적으로 살펴 볼 수 있는 집행 평가 틀을 도출하기 위함이다. 이를 위해서 문화콘텐츠의 정책의 개념 및 등장배경, 문화콘텐츠 정책의 집행 및 평가 방법 등을 살펴 보고자 한다.

1. 문화콘텐츠 정책

우리나라의 문화콘텐츠 정책에 대해 살펴보기 위해서는 상위개념이라고 할 수 있는 문화정책에 대해서 먼저 이해할 필요가 있다. 그래서 문화정책의 개념에 대해 살펴보고, 문화콘텐츠 정책에 대해 살펴보고자 한다.

1) 문화정책

문화정책은 “국가가 공권력에 의거하여 문화와 관련된 공공문제를 해결하는 과정(김정수, 2010: 96)”을 의미하는 것으로 문화가 정책의 대상이 된 것은 세계적으로 근대 이후부터이다. 20세기 초까지는 오늘날의 문화정책의 주요한 목표인 문화예술의 진흥, 전통문화와 문화재 보호 등이 아닌 문화적으로 국민을 통합하고 국가적인 영광을 위한 정책으로서 정치적인 색깔이 짙었다(신병동·백승흠, 2009).

우리나라에서는 국민의 정부시절부터 문화정책에 대해 사회적으로 본격

적인 논의가 시작되었다. 국민의 정부 시절 이전의 문화정책이라 함은 통제와 관리의 의미로서의 문화정책의 채색이 강했다(원도연, 2008). 하지만 국민의 정부시절부터 문화정책에 대한 사회적 논의가 활발해지며 문화가 더 이상 통제와 관리의 대상이 아닌 육성해야 할 대상으로 변화하게 된다. 그리고 문화의 진흥을 위해 지원은 하되 간섭하지 않는다는 “팔 길이 원칙(Arm's-Length Principle)”을 문화정책의 기조로 삼게 된다. 즉, “정부가 민간의 원활한 문화예술 활동을 위한 재원을 지원해 주되, 이에 직접 관여하기보다는 팔 길이만큼의 독립성을 갖춘 민간 기구가 담당(김규찬, 2012: 36쪽)” 하도록 하는 문화정책 원칙에 의해 정책이 형성되고 집행되기 시작한 것이다. 여기서 중요한 측면은 우리나라 정부가 팔 길이 원칙에 의해 문화영역에 간섭을 하는 것은 아니지만 지원을 통해 개입하고 있다는 것이다. 하지만 문화라는 것은 윌리엄스의 “whole way of life(Williams, 1981: 11)” 정의처럼 어떠한 삶의 양식으로서의 성격이 강하다. 즉, 공적이기 보다는 사적영역으로서의 성격과 자발적으로 생산되는 측면이 강한 것이다. 그렇다면 문화에 대한 정부의 개입은 어떻게 정당성을 획득할 수 있는가?

문화영역에서 정부의 개입이 정당성을 획득할 수 있는 근거는 무엇보다 문화영역을 시장의 작동 매커니즘에 의해 맡기게 되면 시장실패가 발생한다는 것이다(이병량, 2011). 예컨대, 우리나라의 전통음악인 국악의 경우 순수하게 시장의 경쟁원리에 맡기게 되면 최소한 현시점에서는 상업성이나 대중성을 가지고 있지 않기 때문에 자연스레 시장의 경쟁체제 자체에서 제외될 가능성이 크다. 하지만 국악은 우리나라의 전통적인 문화유산으로서 보호해야 함에 마땅하다. 그렇기 때문에 국악과 같이 경제적 가치는 낮지만 보존하고 육성해야 할 사회문화적 가치가 높은 경우 정부가 적극적으로 개입해야 하게 되는 것이다. 국악의 사례와 같이 사

회문화적 가치는 높지만 경제적 가치가 낮기 때문에 시장원리가 적용되지 않는 것 외에도 문화영역에서 시장원리가 작동하지 않는 이유는 다양하다. 정철현(2004)은 이러한 문화의 시장실패의 다양한 이유들을 제시하고 있는데 정리해 보면 다음과 같다(130~132).

첫째, 기술의 발전은 문화 예술의 생산성을 향상시키지 않는다. 휴대폰과 같은 제조업 상품의 경우 기술이 발전할 경우 기술의 발전에 따라 생산성이 증대될 수 있다. 하지만 문화예술의 경우 일정한 수준에 도달하기 위한 시간과 비용이 많이 들뿐더러 기술이 발전한다고 해서 문화예술의 생산성이 증대되지는 않는다. 즉, 대량생산이나 표준화가 어렵기 때문에 시장원리가 적용되지 않는 것이다.

둘째, 문화예술영역의 경우 창작과 소비에 있어서 정보의 불균형이 존재한다. 즉, 뛰어난 재능을 가진 문화예술분야의 창작자는 거의 드물고, 뛰어난 재능을 쉽게 전수할 수 있는 것도 아니다. 또한 뛰어난 재능을 가진 사람을 발굴해 내는 과정도 쉬운 일이 아니기 때문에 소수의 뛰어난 재능을 가지고 있는 사람에게 소비가 집중되는 경향이 발생하게 된다. 게다가 창작에 있어서 정보의 불균형은 자연스레 독과점(monopoly)을 발생시키게 된다. 그리고 이러한 측면은 새로운 문화예술의 보급과 전파에 장애요인으로 작용하게 되는 것이다.

셋째, 좋은 작품을 생산할 수 있는 예술가가 자신의 작품이 소비될 수 있게 하기 위해서는 전시관이나 공연장의 대관 등의 높은 거래비용이 발생하게 된다. 특히, 예술가가 스스로 판로를 개척해야 하는 경우에는 과도한 거래비용이 발생할 수밖에 없다. 이러한 측면은 시장에서의 경쟁력을 잃게 만드는 요소로서 작용하기 때문에 문화예술영역의 높은 거래비용은 시장실패의 원인이 된다.

넷째, 문화예술은 외부효과(externalities)를 발생시킨다. 예를 들면 어

떠난 도시에서 영화제를 개최하게 됨으로서 도시에 대한 관광수입을 거두어들일 수 있게 되면 긍정적인 외부효과가 발생한 것으로 볼 수 있다. 이처럼 긍정적 외부효과를 발생시키는 경우 정부의 개입을 통해 적극적으로 지원하게 된다. 하지만 문화예술은 부정적인 측면의 외부효과도 발생시키기 때문에 강력한 규제로써 정부개입의 근거가 되는데, ‘불법복제’, ‘표절’ 등이 이에 속한다. 이러한 부정적인 외부효과는 문화예술이 경제학적 측면에서 공공재(public good)²⁾의 성격을 가지고 있기 때문에 발생한다.

이렇듯 정부가 문화라는 영역에 개입함으로써 문화의 진흥 및 보호라는 궁극적인 정책목표를 달성하기 위해서는 적절한 정책수단(policy tool) 또는 정책도구(policy instrument)가 필요하다. 일반적으로 문화정책의 수단은 크게 지원수단과 규제수단으로 구분해 볼 수 있다. 여기서 정부의 직접성과 강제성의 정도에 따라서 직접지원과 간접지원 그리고 직접규제와 간접규제로 나뉜다(전영한, 2007). 먼저 직접지원에 대해서 살펴보면, 정부가 직접적으로 문화의 생산자 또는 소비자의 역할을 하거나 보조금, 정부직접대출 및 지급 보증 등을 말한다. 일반적으로 정부가 문화의 생산자나 소비자의 역할을 하기 보다는 보조금을 지급하는 형식의

2) 공공재란 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)이 있어 대가를 지불하지 않아도 모든 사람이 함께 소비할 수 있는 재화나 서비스를 의미한다. 여기서 비경합성이란 어떠한 한 사람이 그것을 소비한다고 해서 다른 사람이 소비할 수 있는 기회가 줄어들지 않는다는 것을 의미한다. 그리고 비배제성이란 대가를 치르지 않는 사람이라 할지라도 소비에서 배제할 수 없음을 뜻한다. 이러한 특성 때문에 공공재에는 가격을 책정하는 것이 힘들다. 즉, 비경합성으로 인해 소비하는 사람이 추가적으로 늘어난다 하더라도 재화를 생산하는 비용이 늘어나는 것이 아니기 때문에 가격을 매기는 것이 바람직하지 않고, 비배제성 때문에 이용대가를 치르게 하는 것이 어렵다. 그래서 공공재 생산에 드는 비용은 부담하지 않으려 하면서 소비에는 참여하고 싶어 하는 ‘무임 승차자(free-rider)’의 문제가 발생한다. 따라서 공공재의 공급을 시장기능에만 맡기면 사회적으로 적절한 수준으로 생산되기 어렵기 때문에 공공재는 주로 정부나 비영리기관에서 직접 생산, 공급하게 된다(시사경제용어사전, 2010).

직접지원이 가장 많이 이루어지고 있다(정철현, 2004; 전영한, 2007). 간접지원방식은 정책의 대상집단에게 가해지는 제약의 정도가 상대적으로 낮고, 대개 조세감면이나 정보의 제공, 교육 및 훈련을 통해 이루어진다.

다음으로 규제수단에 대해서 살펴보면, 규제수단 역시 시장 실패를 방지하기 위해 정부가 개입하는 것으로 개인이나 조직 및 기관을 관리하고 통제하는 것을 의미한다. 자연독점, 정보의 불완전성, 부정적 외부효과, 거래능력의 불 형평성 등으로 인해 시장실패가 발생하는 경우 가격, 시장진입 제한 등의 규제를 통해 정부가 개입하고 있다. 직접규제는 인허가제도나 법적인 의무를 부과하는 것이고, 간접규제는 준정부기관이나 민간기관에 위탁된 승인 등의 규제를 집행하는데 있어 위탁계약하는 형태를 띈다(전영한, 2007). 하지만 정부가 규제수단을 권력 유지의 도구로서 사용하는 등의 역효과가 발생할 수 있는 강력한 도구라는 측면에서 부정적으로 보는 시각도 있다(조성한, 2006). 왜냐하면 가격 및 시장진입 제한 등을 통해 정부가 강력하게 개입함으로써 문화의 생산 및 소비의 측면에서 직접적으로 규제하게 되면 문화정책의 본래의 목적을 달성하기 힘들기 때문이다. 특히, 과거 문화영역의 경우 검열이라는 규제수단을 통해 문화의 생산 및 소비의 측면에서 정부가 강력하게 개입하였다. 이는 인간의 기본권이라 할 수 있는 표현의 자유를 침해한다는 측면에서 많은 논란이 있었다. 그렇기 때문에 규제를 해야 하는 부분에는 하되 그 역효과는 최소화할 수 있어야 바람직한 정책수단으로서 작용할 수 있는 것이다(조성한, 2006).

2) 문화콘텐츠 정책

문화콘텐츠 정책에 대해 논의하기에 앞서 문화콘텐츠의 개념 및 범주에 대해 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 어떠한 개념이나 용어에 대해 당대에 보편적으로 통용되는 정의를 객관적으로 반영하는 매체는 사전이나 백과사전이다. 하지만 문화콘텐츠라는 용어는 사회 전반에서 두루 사용되고 있는데 반해, 아직까지 사회적으로 합의된 정의가 없기 때문에 사전이나 백과사전에 등재되어 있지 않다(최연구, 2006; 김윤경, 2007). 더구나 최근에는 문화콘텐츠라는 용어 외에도 ‘콘텐츠’라는 용어가 기존의 사전적 정의인 ‘서적·문서 등의 내용이나 목차 및 요지’로부터 확대되어 광범위하게 사용되면서 문화콘텐츠를 대신하는 경우도 많이 찾아 볼 수 있다. 그렇기 때문에 문화콘텐츠 정책을 논의하기 전에 문화콘텐츠라는 용어 자체의 의미와 범주를 명확히 할 필요가 있다. 그래야 문화콘텐츠산업에 대한 논의를 이끌어 나갈 때, 보다 명확하고 구체적인 범주 안에서 진행될 수 있다.

「문화산업진흥기본법」의 제1장 제2조에서 의하면, 문화콘텐츠를 “문화적 요소가 체화된 콘텐츠”로서 정의내리고 있다. 또한 심승구(2005)는 “문화적 요소를 발굴하고 그 속에 담긴 의미와 가치를 찾아내어 매체에 결합하는 새로운 문화의 창조과정(2005: 55)”으로써 정의내리고 있다. 그리고 이와 같은 맥락에서 양승목(2009)은 “인간이 감성·창의력·상상력을 원천으로 문화적 요소가 체화되어 경제적 가치를 창출하는 문화 상품(2009: 191)”이라고 정의 내린다. 위의 세 가지 정의에서 공통적으로 문화콘텐츠를 ‘문화적 요소를 포함하고 하나의 교환가치를 지니고 있는 상품’으로써 정의하고 있는 것을 알 수 있다.

위의 문화콘텐츠 개념에 산업 개념이 포함된 것이 문화콘텐츠산업이다.

문화콘텐츠산업에 대한 개념은 1947년 프랑크푸르트 학파인 아도르노(Adorno)와 호크하이머(Horkheimer)의 『계몽의 변증법(*Dialectic of Enlightenment*)』에서 처음 등장하였다(Hesmondhalgh, 2002; Garnham, 2005; 윤홍근, 2008; 조인희·정경희, 2009; 김규찬, 2012). 이들은 문화콘텐츠산업이라는 용어가 아닌 문화산업(Cultural Industry)이라는 용어 사용하였는데, 대량생산되고 소비되는 상업적인 문화라고 비판하면서 부정적인 의미로 문화산업을 사용하였다. 하지만 현재는 문화콘텐츠의 기획·제작·가공·유통·소비 등과 관련된 산업(양승목, 2009)을 의미하는 것으로써 과거와 달리 정치적, 이데올로기적인 의미는 내포하고 있지 않다.

문화콘텐츠산업을 지칭하는 표현은 나라마다 조금씩 다른데, 미국의 경우에는 엔터테인먼트 산업(entertainment industry), 영국의 경우에는 창조산업(creative industry), 일본에서는 콘텐츠 산업(content industry), 캐나다에서는 예술 산업(art industry)으로 사용하고 있다(윤홍근, 2008; 양승목, 2009; 김규찬, 2012). 그러나 문화콘텐츠의 범주와 속성에서 다소 차이를 드러낼 뿐 실질적으로는 우리나라에서 의미하는 문화콘텐츠산업을 지칭하는 것으로 사용되고 있다.

문화콘텐츠산업을 일컫는 용어가 각 나라마다 다르게 사용하고 있는 것과 마찬가지로 어떠한 것이 문화콘텐츠산업에 포함되는가에 대한 범주설정에도 있어서도 조금씩 차이가 나타난다. 영국의 ‘창조산업’의 경우에는 예술의 산업적 측면을 강조하면서, 지식·정보·서비스를 적극적으로 활용한 개인의 창조성과 지적재산권을 강조하고 있다. 이에 따라 크게는 기존에 문화라 이해되었던 예술분야, 상업적 비즈니스 분야, 디지털의 새로운 경제 분야로 나뉘고, 세부적으로는 광고·건축·텔레비전과 라디오·출판과 소프트웨어·음악·패션·디자인·영화 등의 13개 분야를

창조산업으로 분류하고 있다(Cunningham, 2002; Towse, 2010).

우리나라의 경우 문화콘텐츠산업과 관련한 법령을 통해 살펴보면 「문화산업진흥기본법」에서는 문화콘텐츠산업을 “문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업(제1장 제2조 1호)”으로 정의 내리고 있다. 여기서의 문화상품이란 “예술성·창의성·오락성·여가성·대중성이 체화되어 경제적 부가가치를 창출하는 유형·무형의 재화(문화콘텐츠, 디지털문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠를 포함한다)와 그 서비스 및 이들의 복합체(제1장 제2조 2호)”를 뜻한다. 그리고 「문화산업진흥기본법」이 제시하고 있는 문화콘텐츠산업의 범위는 다음과 같다(제1장 제2조 1호).

- ①영화·비디오물과 관련된 산업
- ②음악·게임과 관련된 산업
- ③출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업
- ④방송영상물과 관련된 산업
- ⑤문화재와 관련된 산업
- ⑥만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업
- ⑦디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업
- ⑧전통적인 소재와 기법을 활용하여 상품의 생산과 유통이 이루어지는 산업으로서 의상, 조형물, 장식용품, 소품 및 생활용품 등과 관련된 산업
- ⑨문화상품을 대상으로 하는 전시회·박람회·견본시장 및 축제 등과

관련된 산업

⑩각 문화산업 중 둘 이상이 혼합된 산업

「콘텐츠산업진흥법」에서 정의하고 있는 콘텐츠는 「문화산업진흥기본법」의 문화콘텐츠 보다 확장된 개념으로 “부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보”이다. 하지만 실질적으로 한국콘텐츠진흥원에서 지원하고 있는 범주나 2010 콘텐츠 산업 백서에서 제시하고 있는 문화콘텐츠산업의 범주³⁾를 고려해 볼 때, 정책적으로는 「콘텐츠산업진흥법」과 「문화산업진흥기본법」에 비해 협소하게 분류되어 있다는 것을 알 수 있다.

위에서 살펴본 개념으로서의 문화콘텐츠를 대상으로 하는 문화콘텐츠 정책은 문화정책 중 하나의 하위항목으로 구성되어있는 것으로 볼 수 있다. 정부에서 예산을 편성할 시에도 문화콘텐츠를 따로 분리시키지 않고 문화예산 안에 문화콘텐츠산업과 관련된 예산이 포함되어 있으며, 문화체육관광부 안에 문화콘텐츠를 담당하는 국이 있다. 그렇기 때문에 앞에서 살펴본 것과 같은 문화정책 수단과 원칙, 그리고 정부개입의 근거가 문화콘텐츠 정책에도 적용된다고 할 수 있다. 하지만 문화콘텐츠 정책의 경우에는 보존, 보호라는 목적보다는 문화콘텐츠를 산업·경제적인 측면에서 바라보고 있기 때문에 산업적 효과를 증대시키는 것 즉, ‘문화콘텐츠산업 진흥’이 주요한 목적이라고 할 수 있다(김규찬, 2012).

앞서 문화예술영역에서 시장실패에 대한 논의를 하면서 사회문화적 가치는 높지만 경제적 가치가 낮은 경우 시장의 원리가 적용되지 않는다고 하였다. 하지만 문화콘텐츠 정책의 주요한 목적은 위에서 언급하였듯이

3) 영화·애니메이션·음악·게임·캐릭터·만화·출판(서적)·정기간행물(신문,잡지)·방송·광고·지식정보·패션문화

경제적, 산업적 효과를 증대시키는 것이다. 즉, 전통적인 문화예술영역과 달리 문화콘텐츠는 높은 산업·경제적인 가치가 존재함으로서 문화콘텐츠산업 진흥이 주요한 목적이 되는 것이다. 이러한 측면은 높은 생산비와 낮은 재생산비라는 문화콘텐츠산업의 구조적 특성에서 기인한다.

문화콘텐츠산업은 고위험산업이지만 성공만 한다면 고수익을 얻을 수 있는 산업이다. 이는 대부분의 문화콘텐츠가 높은 고정비용(fixed cost)가지고 있는데 반해 한계비용(marginal cost)이 거의 0에 가깝기 때문이다. 다시 말해 어떠한 문화콘텐츠를 처음 생산하고 나면, 그 이후 재생산을 하기 위해서는 비용이 거의 들지 않는다. 그리고 여기서 주목해야 할 점은 문화콘텐츠의 생산비와 재생산비의 비율인데, 처음 생산비가 상승한다고 해서, 재생산 비용이 함께 상승하는 것이 아니다. 그렇기 때문에 높은 고정비용을 지출한다고 하더라도 한계비용은 0에 가깝기 때문에 성공을 거두게 된다면 고수익을 올릴 수 있게 되는 것이다. 즉, 손익분기점 이후 추가로 소비되는 문화콘텐츠 만큼 수익을 얻을 수 있기에 성공을 한다면 충분한 보상을 받을 수 있다(Hesmondhalgh, 2002).

이러한 문화콘텐츠산업의 구조적 특징은 창구효과(window effect)를 발생시키게 된다. 창구효과는 산업연관효과가 큰 것을 일컫는 미디어경제학적 용어로서 하나의 콘텐츠를 서로 다른 시점에서 다양한 매체를 통해 이윤을 극대화 할 수 있는 것을 의미한다. 다른 말로는 OSMU(One Source - Multi Use)⁴⁾라고도 표현되는데, 하나의 콘텐츠를 영화, 게임, 음반, 애니메이션, 캐릭터상품, 장난감, 출판 등의 다양한 방식으로

4) OSMU라는 용어의 유래를 살펴보면, 디지털 산업 용어로서 시작하여 한국에서와 같이 콘텐츠를 전제로 한 것이 아니었다. 2002년 당시 문화관광부의 정책으로 ‘한국 문화콘텐츠진흥원’이 설립되고 문화콘텐츠의 산업적 효과의 활성화를 위한 연구가 진행되면서 콘텐츠의 산업적 효과에 대하여 OSMU라는 용어를 사용하기 시작하였다. 이후, 국내에서만 널리 통용되는 문화콘텐츠산업계의 전체에 해당하는 산업적 효과를 지칭하는 용어로 사용되고 있다(구본철 외, 2002).

판매해 부가가치를 극대화 하는 방식을 의미한다(구본철 외, 2006). 이러한 문화콘텐츠의 구조적 특성 때문에 문화콘텐츠는 전통적인 문화예술 영역과는 달리 산업적, 경제적 측면에서 바라볼 수 있게 되는 것이다. 또한 문화가 가지고 있는 공공재의 성격을 문화콘텐츠에도 접목시켜보면, 무엇보다 어떠한 콘텐츠를 한 사람이 소비한다고 해서 다른 사람이 소비할 수 있는 기회를 줄어들지 않기에 비경합성 속성을 가지고 있다. 즉, 내가 어떠한 영화를 본다고 해서 다른 사람이 그 영화를 못 보는 것이 아니다. 그렇기 때문에 규모의 경제도 가능해 진다. 그렇기 때문에 문화콘텐츠의 경우 문화예술과 달리 산업·경제적인 측면에서 그 효과를 증대시키는 것이 목표가 되는 것이다.

하지만 문화콘텐츠 산업의 경제적 효과를 주요한 목표로 하는 문화콘텐츠산업 진흥과 관련하여 이를 부정적으로 바라보는 시각도 존재한다. 문화콘텐츠산업 진흥에 대한 부정적인 시각은 김창남·조은기·최영목·정준영(2006)의 연구에서 잘 드러나는데, 이들은 글로벌 복합 미디어기업이 문화콘텐츠산업에 미치는 영향에 대해 논의하면서, 세계자본주의체제 속에서 글로벌 복합 미디어기업이 세계 문화상품을 생산하고, 유통시장까지 지배하는 주요 행위자로서 역할 하는 측면을 문화제국주의와 지배이데올로기 이론의 관점에서 접근하고 있다. 다시 말해 문화제국주의의 존재는 자본주의 발전에서 글로벌 복합 미디어기업과 같은 다국적 기업이 갖는 역할과 밀접한 연관성을 가지게 되는 것이다(Schiller, 1976). 문화제국주의와 같은 접근 방법 외에도 부정적인 시각을 반영한 연구는 문화콘텐츠 자체의 영향력에 대한 것들이 있다. 대표적으로는 청소년에 대한 게임의 영향력 관련 연구들이 있다(안동근, 2005; 조영기, 2009). 위와 같은 논의들은 문화콘텐츠산업을 경제학적인 측면에서 부흥시키는 것보다 대중들의 삶 자체를 풍요롭게 만드는데 진흥의 목적이 있어야한

다고 보는 것이다.

위와 달리 문화콘텐츠산업의 진흥에 대한 긍정적인 시각은 문화콘텐츠의 산업유발 효과, 일자리 창출 등의 경제적 효용의 측면에서 접근하고 있다. 그렇기 때문에 이러한 시각을 가진 연구자들은 문화콘텐츠가 소비되는 영역이 아닌 생산되는 영역에 초점을 맞추고 있다. 부정적인 시각의 연구자들이 소비의 영역에 관심을 가지고 있는 것과는 대조를 이룬다. 그렇기 때문에 문화콘텐츠산업을 경제학적·경영학적 등의 측면에서 분석한 연구들이 많다(김평수 외, 2007; 김정숙·안영규, 2010). 그래서 문화콘텐츠 진흥에 대한 긍정적인 시각은 문화콘텐츠 산업 자체를 경제적인 측면에서 육성시키는데 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 “매출 100조 원, 수출 52억 달러, 일자리 60만 명”이라는 2013년 정책의 목표에서도 알 수 있듯이 문화콘텐츠 산업을 생산되는 영역에 초점을 두고 경제적인 측면에서 육성시키는데 가장 큰 목적이 있다. 하지만 문화콘텐츠산업의 진흥을 부정적으로 바라보는 시각, 즉, 문화콘텐츠가 소비되는 영역에서 접근한 정책 역시 있다. ‘문화소외 계층을 대상으로 콘텐츠 체험 및 학습 기회 제공’, ‘게임 과 몰입 예방 체계 구축’, ‘게임 이용자 보호 강화를 위한 제도 개선’ 등이 그 실례이다. 또한 긍정적인 시각을 반영한 정책의 예로는 ‘영화 해외 수출 및 공동 제작 활성화를 위한 자본 조달지원’, ‘글로벌 경쟁력 제고를 위한 콘텐츠 핵심기술 개발’, ‘콘텐츠 산업 활성화를 위한 세제 개선’ 등이 있다.

3) 우리나라의 문화콘텐츠 정책

앞서 언급하였듯이, 우리나라에서 본격적으로 문화콘텐츠에 대해 사회

적으로 논의되고 정부의 지원정책이 시작되었던 것은 국민의 정부부터이다. 문민정부에서도 물론 문화콘텐츠산업 정책에 대한 인식은 있었으나 실질적으로 정책이 형성되고 집행되기에는 법적으로나 환경적으로나 한계가 있었다. 문민정부 이전에는 문화를 산업으로 보는 시각보다는 민족문화의 보존과 보호, 관리와 통제를 주요한 정책 목표로서 삼았다. 정부수립 이후 1972년 「문화예술진흥법」이 제정되면서 본격적으로 문화정책을 수립할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 그리고 1977년 처음으로 국가시정목표 중 하나로 문화정책이 제시되면서 국가안보, 경제와 함께 중시되기 시작하였다. 그렇지만 국가의 형성과 경제적 성장이 최우선적으로 고려되는 국가 목표였다는 측면에서 문화정책이 다양한 측면에서 추진되는 데 한계가 있었다. 실제로 이 시기의 문화정책의 주요한 목표는 민족문화의 보존과 보호로 문화재를 복원하는 데 문화관련 예산의 대부분이 편성되었다는 특징에서 정책적 다양성의 한계를 찾아 볼 수 있다. 또한 문화를 하나의 국정홍보 수단으로서 이용하였다는 측면에서 문화정책이 좁은 범위에서 추진되었다고 할 수 있다(박광무, 2009).

정부에서 처음으로 문화콘텐츠 산업에 대해 인식을 가지고 정책을 추진하고자 하였던 시기는 문민정부 때부터이다. 물론, 문화콘텐츠 산업 정책을 체계적으로 추진하기에는 법과 제도적인 측면에서 기반이 충분하게 마련되지 않았다(박조원, 2007). 하지만 문화체육부로 기존의 문화부가 확대 개편되면서 문화산업을 미래의 유망 산업으로 인식하고 이를 지원하기 위해 1994년 5월 우리나라에서 처음 신설된 국 단위의 정책 주무부서인 <문화산업국>이 신설되었다. <문화산업국>의 신설은 문화를 보존과 보호해야 할 대상으로서 여겼던 이전과 달리 문화를 생산의 영역에 초점을 두고 고부가가치를 창출할 수 있는 경제적 대상으로서 산업의 측면에서 접근한 시기로 중요한 의미를 지닌다. 또한 문화를 통제와 관

리의 대상이 아닌 육성과 진흥해야 할 대상으로 인식하였으며, 우리나라의 문화콘텐츠 산업 정책이 태동한 시기인 동시에 문화정책의 중대한 정책기조변동이 일어났던 시기에 해당한다는 측면에서도 중요하다(박광무, 2009).

<문화산업국>이 신설되기 전 후로 과학기술 발전에 따른 정보화의 가속화, 멀티미디어 산업의 성장 등으로 ‘정보화 시대’, ‘지구촌 시대’라는 개념이 세계적으로 떠오르면서 ‘정보’와 ‘문화’라는 개념이 강조되기 시작한다. 특히, 우루과이라운드(UR)협상⁵⁾ 이후 WTO체제가 출범하면서부터 당시 문화산업에서 세계적인 시장 지배력을 가지고 있던 미국의 힘이 보다 강력해질 것으로 예상함에 따라 문화를 둘러싼 갈등으로 ‘문화전쟁의 시대’가 도래할 것이라는 사회적 인식이 팽배하였다. 이에 우리나라의 문화시장의 보호, 문화상품의 교역을 넘어서 문화정체성의 확립을 위해 정부에서 문화콘텐츠산업을 육성해야 한다는 목소리가 높았다(공용배, 1995; 김이석, 1995). 또한 헐리우드 영화 <쥬라기공원>이 전 세계적으로 흥행함에 따라 <쥬라기공원>영화가 현대자동차 1백만 대를 수출하는 것보다 더 많은 이익을 가져다준다는 사실에 문화콘텐츠가 가지는 경제적 효과에 대해서도 관심이 증폭되었던 시기이다. 이에 따라 정부는 문화콘텐츠 산업의 조정자로서의 역할과 규제를 완화하고, 문화콘텐츠 산업을 육성해야 한다는 요구가 많았다. 즉, 당시의 대·내외적인 환경의 변화로 문화를 산업으로 인식하는 핵심적인 정책

5) 1986년 9월 남미 우루과이에서 개최된 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)’ 각료회의를 출발점으로 하여 8번째인 1993년 12월 타결된 다자간 무역협상으로 1980년대 초반 만연된 각국의 보호무역 추세를 보다 완화하여, 일방주의·쌍무주의·지역주의 등을 억제하고 다자무역체제를 강화하는 한편 세계의 무역자유화를 실현하기 위해 출범하였다(한국민족문화대백과). 우루과이라운드 협상은 그 중에서도 미국을 중심으로 농업, 서비스산업의 비교우위를 무기로하여 세계경제에 대한 미국의 패권을 회복하고자 하는 의지가 반영되었다(김이석, 1995).

변동이 발생하였던 것이다. 하지만 앞에서도 논의하였듯이 문민정부에서는 문화콘텐츠산업을 체계적으로 육성하고 지원하기에는 법과 제도적인 측면에서 기틀이 마련되지 않았기에 정책을 추진하는데 한계가 있었다.

국민의 정부에 들어서 당시 문화관광부의 주도하에 문화콘텐츠 산업의 진흥을 위한 정책 기반이 형성되기 시작하였다. 특히, 문민정부 말 시작되었던 IMF 관리체제는 문화정책의 핵심을 문화콘텐츠산업으로 전환하게 되는 중요한 기제가 되면서 국민의 정부는 문화의 경제적 가치를 극대화 하고자 하는 색채를 띠게 된다(이병량, 2007; 박광무, 2009). 이에 따라 1999년 「문화산업진흥기본법」이 제정되고, 2001년 <한국문화콘텐츠진흥원>의 설립 등을 통해서 체계적이고 종합적으로 문화콘텐츠에 지원 할 수 있는 체계를 구축하였다. 특히, 규제의 성격을 지닌 법률이 아닌 문화콘텐츠의 진흥과 지원을 위한 법률로서 「문화산업진흥기본법」이 제정되면서(이연정, 2005), 문민정부시절 문화콘텐츠를 정책을 전개할 법적 근거가 부족하였던 측면을 극복하고 이를 계기로 본격적으로 문화콘텐츠가 주목받는 것은 물론 이에 대한 정책이 전개되기 시작하였다(이용관, 2012). 이 외에도 「음반·비디오 및 게임물에 관한 법령」, 「통합방송법」 등의 제정과 「영화진흥법」 등의 개정을 통해서 법과 제도적인 측면에서 문화콘텐츠를 지원하고 육성할 장치를 마련하였다. 또한 문화콘텐츠 산업과 관련된 그 동안의 규제 70%가 폐지 또는 완화(이연정, 2005)되었다는 측면에서도 우리나라 문화정책의 중대한 변동이 일어났음을 확인해 볼 수 있다.

국민의 정부는 「문화산업진흥기본법」의 시행에 따른 지원 정책으로 ‘문화산업 진흥 5개년 계획’을 수립하고 ‘문화산업분야 창업 제작의 촉진’, ‘해외시장 진출강화와 수출전략 상품 개발’ 등과 같은 주요 사업들을 추진하였다. 국민의 정부 때의 문화콘텐츠 정책은 미국과 같이

시장의 자율에 맡기는 민간주도방식이 아닌 정부가 적극적으로 개입하여 지원하는 방식을 채택하고 있었다. 또한 문화콘텐츠 산업 정책을 문화 정책의 틀에 입각하기 보다는 문화의 경제적 효과의 극대화를 달성하기 위해 일반적인 산업정책의 틀에 입각하여 추진하였다. 그렇다면보니 문화콘텐츠가 문화적 가치를 배제하고 생각할 수 없는 개념이기에 문화적인 속성과 경제적인 속성을 모두 고려할 수 있는 새로운 산업정책의 틀에서 문화콘텐츠 정책 방향이 재정립되어야 할 필요성이 제기되었다(구문모, 2000).

참여정부에 들어서는 국민의 정부의 문화콘텐츠 산업에 대한 지원을 이끌어 받아 지원 정책이 더욱 본격화 되었다. 문화콘텐츠 산업의 지원 영역의 경우에도 국민의 정부에서 출판과 영화산업에 치중하고 있었던 것에 반해 게임, 애니메이션, 음악, 만화 등으로 그 영역을 확대하였다. 그리고 2004년 <문화산업육성법>을 <문화산업육성법>과 <문화미디어산업육성법>로 이원화시켜 문화콘텐츠 산업 정책 추진에 대한 전문성을 강화하였다(이병민, 2007). 또한 디지털 기술의 발달로 문화콘텐츠 산업의 환경이 급변하면서 2002년 「문화산업진흥기본법」의 전부 개정을 통해 ‘디지털문화콘텐츠’라는 용어를 포함시켰고, 디지털 기술 개념이 문화콘텐츠 정책에 도입되었다. 특히, ‘CT 정책비전 및 개발 로드맵’을 통해 문화기술(CT)에 대한 지원이 본격적으로 시작되면서 기술 변화의 중요성을 인식하는 것은 물론 기술 변화에 대한 대응에 집중하였다(이용관, 2012). 이를 위해 과학기술부와 MOU를 체결하며 정책의 협업 시스템을 조성하기도 하였다. 또한 창의성과 문화를 근간으로 하여 다양한 콘텐츠를 산업적으로 활용함으로써 국민소득 3만 달러 시대로 견인하겠다는 목적을 내포하여 구성한 ‘문화강국(C-Korea) 2010’과 같은 중장기적인 로드맵을 제시함으로써 문화를 국가발전의 신성장동력으로써 내세웠다(이

동연, 2007). 그리고 드라마 <겨울연가>가 아시아권에서 성공함으로써 한류문화콘텐츠를 강화를 강조하였다.

실제로 참여정부에서의 지원정책은 우리나라 문화콘텐츠산업의 양적인 성장을 이룩하고 국내시장에서 국산 콘텐츠가 차지하는 비율을 높이는데 많은 영향을 미쳤다고 평가된다(박조원, 2007). 하지만 이연정(2005)의 연구에 따르면 문화콘텐츠 정책의 공급자라고 할 수 있는 문화부 공무원을 제외하고 문화콘텐츠 정책의 수요자인 문화콘텐츠 산업 종사자와 학계에서는 정부가 문화콘텐츠 시장의 흐름을 제대로 읽지 못하여 제대로 된 시장조정자로서의 역할을 하지 못하였다는 평가가 우세했다. 그렇다면 보니 시장의 흐름을 주도할 때 가장 큰 효과를 나타낼 수 있는 간접 지원정책의 효과에 대한 평가가 직접지원정책의 효과에 대한 평가보다 부정적으로 나타났다. 또한 게임 산업이 2002년 기록적인 성장률을 보이자 이듬해 바로 집중적으로 지원하는 것과 같은 지원방식이 장르별로 성장단계에 대한 체계적인 고려 없이 이루어진 측면에 대해서도 비판적으로 평가된다. 그리고 무엇보다 장르별로 구분지어 정책을 추진하는 것에 대해서 장르의 경계가 무너지고 있는 문화콘텐츠 산업의 흐름에 적절하지 않다고 평가되어 문화콘텐츠를 통합적이고 융합적으로 지원할 수 있는 정책이 요구되었다(이연정, 2005).

이명박 정부는 미국 발 세계적인 경제위기 속에서 출범하였는데, 문화콘텐츠를 17대 신 성장 동력으로 선정하고, ‘세계 5대 콘텐츠산업 강국 실현’을 목표로 범 국가적인 육성체계를 마련하고자 하였다. 특히, 참여정부에서 요구되었던 융합적인 정책을 추진하고, 통합적으로 문화콘텐츠 산업을 지원하고자 2009년 <한국콘텐츠진흥원> 통합 설립하였다. 그리고 「콘텐츠산업진흥법」 제정을 통해 산업의 영역을 확대함으로써 융·복합 문화콘텐츠를 지원하고 투자 및 융자 제도를 개선하는데 노력하여 산업의 기반을 강화

하는데 집중하였다. 또한 우리나라 문화콘텐츠 산업의 문제점으로 지적되어 온 저작권 보호를 강조하고 직접지원 보다는 간접지원을 통한 산업의 규모를 확장하는데 집중하였다(이용관, 2012). 그리고 참여정부에서 지원하기 시작한 문화기술 영역에 예산을 확대하였다. 이는 할리우드의 3D 영화 <아바타>가 전 세계적인 흥행을 일으키면서 문화기술에 대한 관심이 집중되었던 배경도 작용한 결과이다. 이러한 측면에서 이명박 정부는 문화콘텐츠에 대한 집중적인 육성 및 지원이 이루어진 “문화콘텐츠정책 확장기(김규찬, 2012: 125)” 고 평가된다.

문민정부부터 이명박 정부에 이르기 까지 문화콘텐츠 산업과 관련한 정책은 경로의존성을 나타내고 있는데, 문화콘텐츠 산업의 진흥을 문화정책의 하나의 핵심 축으로 강조한 이후 지속적으로 육성과 진흥시책을 추진하였다(박광무, 2009). 하지만 이명박 정부는 시장에 나가 상품화 되고 성과를 낼 수 있는 문화콘텐츠에 지원을 하고자 하는 “성과중심의 지원시스템(박광무, 2009: 253)” 을 그 어느 때 보다 강조하였고, 직접적인 지원정책을 최소화 하고 간접지원 정책을 확대하여 문화콘텐츠 산업에서 기업들이 자생력을 확보할 수 있도록 하고자 하였다는 측면에서 차이점을 지닌다. 이명박 정부는 “문화콘텐츠정책 확장기(김규찬, 2012: 125)” 로 평가되는 만큼 실제로 수입이 주를 이루던 우리나라의 문화콘텐츠 산업에서 2008년 처음으로 수출이 수입을 앞질렀고, 해를 거듭 할 수록 그 격차가 벌어지고 있다(문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 2012).

2013년 현재 문화체육관광부의 문화콘텐츠 관련 예산편성을 살펴보면, 전체 문화체육관광부의 예산 2조 2876억 원 중 문화예술부분의 예산은 1조 7461억 원이고, 문화콘텐츠 관련 예산은 총 3482억 원 이다. 이러한 예산 편성의 기조는 문화체육관광부에 따르면 신성장동력인 콘텐츠산

업을 집중육성하기 위해 모태펀드 출자, 콘텐츠공제조합 설립 등 콘텐츠 투·융자 활성화 기반을 조성 등 콘텐츠 기초역량을 강화하기 위한 것이다.

<표1>에서 보여 지는 것처럼 콘텐츠산업의 투자활성화, 지속적인 한류확산을 위한 창작기반 강화, 저작권 보호 및 이용활성화라는 3가지의 큰 목표 달성을 위해 집중적으로 예산이 편성되었다. 특히, 지원금 지급이라는 지원방식이 가지고 있는 한계를 극복하는 동시에 영화나 드라마와 같은 문화콘텐츠 외에 민간 투자가 활성화 되지 않은 영역의 투자 활성화를 유도하기 위한 예산이 증액되었다. 그리고 대중문화콘텐츠를 육성하기 위한 예산을 약 113억 원 증액시킴으로써 지속적으로 한류 확산을 가능케 하는 기반을 조성하고자 함을 알 수 있다. 또한 문화콘텐츠의 원천이라 할 수 있는 이야기 또는 스토리텔링의 중요성이 부각되면서 이에 대한 예산도 증액되었다는 것을 확인 할 수 있다. 그리고 우리나라 문화콘텐츠 산업의 성장을 저해하는 요인으로 항상 지적되고 있는 저작권과 관련해서도 지속적으로 예산이 증가하고 있는 추세이다. 즉, 2013년 집중적으로 예산이 편성되거나 증액된 부분의 경우 우리나라의 문화콘텐츠 산업 기반을 강화시키는데 중요한 역할을 함에도 불구하고 지속적으로 문제되었던 부분에 대해서 지원을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 우리나라의 문화콘텐츠 관련 예산은 전체 예산 대비 0.2%도 안 되는 수준에 그치고 있어 아직까지 예산 편성이 미미한 수준이라고 할 수 있다.

상위목표	하위목표	편성 내용
소프트파워의 원천인 콘텐츠 산업의 투융자	모태펀드추가출자, 콘텐츠공제조합설립, 완	투자출자사업(영화기금) : ('12) 450억

<p>활성화 도모</p>	<p>성보증 추가출연 등을 통한 콘텐츠산업의 투자 활성화 환경 조성</p>	<p>원 → ('13) 400억원 (50억원 감) 콘텐츠 공제조합 설립 : 30억원 (신규) 문화콘텐츠 투자활성화 : ('12) 5억원 → ('13) 25억원 (20억원 증, 완성보증 출연)</p>
<p>지속가능한 한류확산 기반마련을 위해 콘텐츠 창작 기반 강화</p>	<p>스토리텔링 집중 육성, 인디음악 활성화, 콘텐츠산업 핵심기술 개발 강화 등을 통해 지속가능한 한류 확산을 위한 콘텐츠 창작 기반 조성</p>	<p>대중문화콘텐츠 산업 육성 : ('12) 294억원 → ('13) 407억원 (113억원 증) 이야기산업 활성화 : ('12) 10억원 → ('13) 32억원 (22억원 증) 인디음악 활성화 및 대중음악 창작기반 강화 지원 등 (33억원 → 53억원) (20억원 증) 한국코미디창작촌 조성 30억원 (신규) 한류진흥 (71억 → 84억, 내역신규 한류아카데미 9억원, 전통문화세계화 8억원) 장르별 지원 강화 : 패션산업 육성 (10억원 → 38억원), 3D 선도콘텐츠 발굴 지원 (30억 → 40억), 영화산업 유통지원 (56억 → 61억) 콘텐츠산업 핵심 기술개발 강화 : 문화기술(CT)</p>

		기반 조성 (43억 → 83억) (40억원 증)
	콘텐츠산업의 성장기반 마련을 위한 인프라 구축의 차질 없는 추진	디지털방송콘텐츠지원센터 건립 ('12) 412억원 → ('13) 352억원 (완공소요) HD 드라마 타운 건립 ('12) 39억원 → ('13) 111억원 (72억원 증)
콘텐츠 산업 육성 기반인 저작권 보호 및 이용활성화	자유이용 저작물 창조자원화 사업 확대 등을 통한 올바른 저작물 이용환경 조성 및 저작권 보호기술 개발 지원 강화	건강한 저작권 생태계 조성 : ('12) 401억원 → ('13) 416억원 (15억원 증) 자유이용 저작물 창조자원화 : ('12) 26억원 → ('13) 35억원 (9억원 증) 저작권보호 및 이용활성화 기술개발 : ('12) 50억원 → ('13) 61억원 (11억원 증) 저작권 정보관리 및 서비스 : ('12) 14억원 → ('13) 19억원 (5억원 증)

<표1> 2013년 문화콘텐츠부분 중점 예산 편성 내용

(자료: 문화체육관광부)

지금까지 정부수립 이후 현재에 이르기 까지 우리나라의 문화콘텐츠 정책을 역사적인 맥락에서 살펴보았다. 정부수립이후부터 문민정부에서 <문화산업국>을 신설하기 이전까지는 문화는 민족의 정체성을 나타내는 것으로 보존하고 보호해야 하는 것으로 여겨졌다. 그렇기 때문에 정책 역시 문화재를 재건하거나 국학의 연구 등을 중심으로 이루어졌다. 우리나라 문화의 세계화 정책도 추진하고 있었으나 지금의 세계화 의미보다는 국정을 홍보하는 색채가 강했다. 하지만 기술의 발전, UR협상 등의 환경 변화는 ‘지구촌시대’, ‘문화전쟁’과 같은 개념의 강조를 이끌어 냈고, 우리나라 역시 문화를 산업으로 인식하고 경제적 효과를 창출할 수 있는 대상으로 보는 시각이 생겨났다. 그리고 문민정부에서 처음으로 <문화산업국>을 신설하였고, 문민정부 말에 발생한 IMF 경제위기는 문화정책의 핵심 축이 문화콘텐츠로 변동하게 되는데 중요한 기제로 작용하였다. 즉, IMF 경제위기, 기술의 발전, UR협상 등과 같은 대·내외적인 환경 변화를 통해 문화를 보존과 보호, 규제 대상이 아닌 경제적 부가가치를 창출을 위해 육성하고 진흥해야 할 대상으로 인식하면서 정책의 변동이 발생 한 것이다. 그리고 국민의 정부에서 제정된 「문화산업진흥기본법」을 중심으로 본격적인 문화콘텐츠 정책이 추진되기 시작하였다. 이후 참여정부에서는 디지털 기술 개념이 문화콘텐츠 정책에 포함되면서 문화기술에 대한 정책적 지원이 시작되었다. 미국 발 세계경제 위기 속에서 출범한 이명박 정부에서는 「콘텐츠산업진흥법」이 제정되면서 문화콘텐츠 정책 대상의 범위가 확대되었고, 문화콘텐츠를 국가경제를 이끌어 갈 신성장동력으로 삼고 범국가적 육성체계를 마련하였다. 이렇듯 우리나라의 문화콘텐츠 정책은 문민정부부터 현재의 박근혜 정부까지 육성하고 진흥한다는 정책기조가 이어져 왔다. 그리고 이러한 정책기조 아래 정책 대상의 범위가 점차 확대되어 왔다.

2. 문화콘텐츠 정책집행

본 연구는 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정을 살펴보고자 하는 것으로 정책집행에 대해서 이해할 필요가 있다. 그래서 지금부터 기본적인 정책집행에 대한 개념부터 정책집행에 영향을 미치는 요인까지 살펴봄으로써 문화콘텐츠 정책집행을 이해해보고자 한다.

1) 정책집행

정책집행은 정책과정에서 정책의제설정, 정책형성의 다음단계에서 실행되는 것으로 궁극적으로 정책의 의도가 실현되는 과정이라고 할 수 있다(노화준, 2012). 하지만 이러한 정책집행에 대한 개념은 학자들마다 다양하게 해석하고 있다. 김호균(2007)은 학자들의 다양한 관점 중에서 대표적인 세 가지를 소개하고 있는데, 첫 번째는 위의 정의와 같이 정책집행을 정책목표를 달성하기 위한 수단 활동으로 보는 관점이다. 두 번째는 정책결정, 정책평가, 정책 환경 등과 상호영향을 미치는 순환과정으로 보는 관점이다. 마지막으로 세 번째는 정책집행을 일련의 정치적 과정으로 보는 것으로서 정책집행활동을 둘러싼 다양한 행위자들 간의 갈등, 협상 등으로 보는 관점이다. 위의 각각의 관점들을 종합시켜 보면, 정책집행이란 정책의제설정, 정책형성이 이루어진 후 집행의 책임이 있는 개인이나 집단들에 의해 궁극적인 정책의도가 실현되는 과정이라고 할 수 있겠다(노화준, 2012).

정책을 집행하는 접근방법에 있어서 대표적으로 두 가지 시각이 존재하는데, 하나는 “하향식 접근방법(top-down approach)” 이고, 다른 하나는 “상향식 접근방법(bottom-up approach)” 이다. 하향식 접근방법은

“정책집행과정을 일련의 명령의 체인(chain of command)(노화준, 2012: 500)”으로 보는 시각이다. 즉, 정책집행을 정책을 결정하는 단계에서 채택된 목표를 달성해나가는 과정으로 보고 있기 때문에 정책집행은 이를 달성하기 위한 인과적 체인의 연계들을 실행해 나가는 것이라 할 수 있다. 그래서 달성되어야 할 정책목표는 명확하고 분명하게 정의되어야 하고, 업무를 수행하는 관련조직들과 개인들은 통제되어야 정책을 성공적으로 이끌 수 있다는 것이 하향식 접근법의 핵심이다(Pressman & Wildavsky, 1984).

상향식 접근방법은 정책집행과정에서 고위 의사결정자들에게 초점을 맞추어 하위관리자들과 일선 집행 행정요원들의 역할에 주목하지 않는다는 하향식 접근방법에 대한 비판으로부터 출발한다(Hjen & Porter, 1993; 노화준, 2012에서 재인용). 상향식 접근방법을 주장하는 사람들에 의하면 하향식 접근방법과 같이 사람들을 명령의 체인으로 간주하여 통제하는 것은 효과적인 집행방법이 아니라고 한다. 그렇기 때문에 상향식 접근방법은 일선집행자들의 재량권에 대해 강조하는데 즉, 이들이 실질적으로 어떻게 정책을 적용하는지가 중요하다고 본다(노화준, 2012).

위에서 언급하였듯이, 정책집행은 정책의도를 실현하는 과정으로 정책집행이 어떻게 이루어지느냐에 따라 정책효과가 다르게 나타날 수 있다. 그렇기 때문에 전체적인 정책과정에서 정책집행이라는 단계가 무엇보다 중요해지고, 정책집행에 영향을 주는 요인들은 정책의 성공과 실패를 좌우할 만큼 큰 영향력을 지닌다고 할 수 있다. 다시 말하면 바람직한 정책방향이 설정되고 정책이 형성, 결정 되었다고 하더라도 집행의 과정에서 제대로 이루어지지 않는다면 성공적인 정책으로 연결되지 않는 것이다(윤종설, 2006; 이규환 · 한형교, 2012).

그렇다면, 성공적인 정책집행에 영향을 미치는 요인에는 무엇이 있을

까? 노화준(2012)은 정책집행에 영향을 미치는 다섯 가지 요인을 제시하고 있는데 정리하면 다음과 같다(514~520).

①정책의 내용

기본적으로 정책의 내용이 잘 구성되어 있다면 그렇지 않은 경우보다 집행이 성공적으로 이루어질 가능성이 높다. 정책의 내용은 일반적으로 정책목표, 정책목표를 성취하기 위한 정책수단과 자원, 정책의 수혜자 및 피 규제자의 범위 등으로 구성된다. 이러한 구성 요소들이 명확하고, 정책을 집행하는데 용이하며 엄격하게 구성될수록 정책 내용구성의 잘 짜여진 정도가 올라가게 된다(최성모, 1991).

보다 구체적으로 서술하면, 집행되는 정책의 정책목표와 하위 목표 간의 인과관계 및 하위목표들과 수단 들 간의 인과관계가 적절해야 하고 지원 사업의 선정대상을 결정하는 평가기준 등이 구체적이어야 한다(최성모, 1991). 이는 정책 내용구성의 명확성을 높이는 것으로 명확성이 높을수록 정책이 성공적으로 집행 될 가능성 높다. 그리고 성공적인 정책집행을 위해서는 그 정책의 집행가능성이 높아야 하는데, 정책내용의 용이성이 높을 때 정책집행 역시 효율적으로 이루어질 수 있다. 마지막으로 정책내용의 엄격성은 집행감독의 정도, 규제 정도, 행정적 벌칙의 강도를 의미하는 것으로 엄격성이 높다고 해서 항상 정책집행이 성공적으로 이루어지는 것은 아니다. 그렇기 때문에 정책내용의 엄격성은 어떠한 정책에 적용하느냐에 따라 그 효과가 달라질 것이다.

②정책문제의 성격

정책문제의 성격이나 본질자체가 다루기 어려운 것일 수 있다. 이러한 경우 비교적 정책문제의 성격이 다루기 쉬운 것에 비해 성공적인 정책집

행이 이루어지는 것이 힘들 가능성이 높다. 예를 들면 호주제 폐지, 동성동본인 남·여의 결혼 허용은 우리나라의 오랜 관습과도 밀접하게 관련되어 있는 문제였기 때문에 정책 문제의 성격자체가 다루기 어려운 것이었다. 이 외에도 정책문제의 해결을 위해 처방된 행태가 너무 다양할 경우 정책이 집행되는데 장애요인이 될 수 있다. 또한 정책문제와 관련되어 있는 대상 집단이 작고 격리되어 있으면 그렇지 않은 경우보다 정책에 대한 지지를 얻는데도 상대적으로 쉽고, 정책의 집행 역시 효율적으로 이루어져 정책이 성공할 가능성이 높아진다.

③정책집행의 환경과 맥락

정책을 집행할 때는 환경적인 요인들도 중요한 영향을 끼치게 된다. 주요한 환경요인들로는 정치·행정적 분위기, 사회경제적 조건과 기술, 언론의 관심, 대중의 관심과 지지, 상위기관의 지원 등이 있다. 또한 정책형성과정에서의 갈등도 하나의 중요한 정책집행의 맥락으로서 정책을 효율적으로 집행하는데 영향을 미치게 된다. 이 중에서 특히 사회경제적 조건과 기술, 언론의 관심, 대중의 관심과 지지 여부는 정책을 집행할 때 직접적으로 영향을 미치는 중요한 요인들이다. 예를 들면, 경제적으로 호황기였던 1980년대 말에 저임금정책을 집행하려했다가 대규모 노조가 파업을 진행함으로써 정책집행에 어려움이 겪었던 사례는 사회경제적 조건이 정책집행과 맞지 않음으로써 나타난 결과라고 할 수 있다. 언론의 관심 역시 정책 의제를 형성 하는 단계에서 뿐만 아니라 정책을 집행하는 단계에서도 직접적인 영향을 미친다. 이 외에도 대통령이나 국회와 같은 상위기관들이 해당 정책에 높은 관심을 갖고 지원을 하게 되면 정책집행의 효율성이 높아질 가능성도 높아진다.

④집행기관

정책집행과정에서 가장 많고 직접적인 영향을 미치는 요인은 해당 정책을 집행하는 집행기관이다. 즉, 문화콘텐츠 정책의 경우 한국콘텐츠진흥원이 정책집행에 가장 많은 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다. 이러한 집행기관과 관련된 세부적인 요인들을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째로 집행기관의 내부구조가 계층적으로 잘 통합되어있는지의 여부는 집행에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 집행기관의 내부구조가 영성하고 잘 통합되어 있지 않다면 정책집행의 효율성이 떨어질 수밖에 없다.

두 번째로 집행담당기관의 성격은 집행의 효율성에 직접적인 영향을 미치게 된다. 즉, 집행기관의 공무원들이 해당 정책목표에 적극적인 지지를 보내며 정책목표의 달성을 위해서 능동적으로 집행과정에 참여하게 되면, 정책집행을 성공적으로 이끄는 데 큰 역할을 하게 된다. 그리고 집행기관에 소속되어있는 집행 담당자들이 해당 정책에 대해 충분한 지식을 가지고 있고, 그 것을 활용하는 능력이 높다면 이 역시 정책집행을 성공적으로 이끄는 역할을 하게 된다.

셋째로 정책집행기관의 책임자가 해당 정책에 대하여 큰 관심을 가지고 있고, 적극적으로 조직을 이끌어 나갈 때 정책집행이 효율적으로 이루어지는 것은 물론 성공가능성도 높아진다.

넷째로 정책집행과 관련된 중앙정부기관과 일선행정기관 그리고 중앙정부 및 지방정부의 각 수준에서 정책집행과 관련된 기관들 간의 협조관계가 원만하면 정책집행을 성공적으로 이끌 수 있다.

⑤정책대상집단

정책대상집단의 경우 일반적으로 대상집단에게 요구되는 행태변화의 크

기가 클수록 정책을 효율적으로 집행하는 것이 어렵다. 정책대상집단은 정책이 집행되는 과정에서 종속변수로서, 독립변수로서 작용할 수 있다. 종속변수로서의 정책대상집단이 정책집행에 영향을 미치는 요인들은 앞서 이야기한 대상집단에게 요구되는 행태변화의 크기 외에 적절한 유인책과 규제수단, 순응에 필요한 경비, 대상집단의 과거 정책경험, 사회경제적 요소, 국민적 정서와 사회 분위기 등이 있다. 대상집단이 독립변수로서 작용하는 경우 대상집단의 규모, 리더십, 자원, 집단의 응집력, 전문성 등 대상집단의 성격과 형태에 따라서 정책이 집행되는데 영향을 미치게 된다(김병진, 1992).

2) 문화콘텐츠 정책집행

문화콘텐츠 정책은 앞서 논의한 정책집행의 일반론의 많은 부분이 그대로 적용된다고 할 것이다. 무엇보다 문화콘텐츠 정책 역시 정책목표를 달성하기 위해 정책집행단계가 중요하다. 하지만 문화라는 본원적 가치나 특성으로 인해 경제정책, 복지정책 등과 같은 다른 정책들과는 상이한 점이 많다(박경귀, 2002). 물론, 각각의 분야의 정책들을 집행하는 것은 그 분야의 특성에 따라 다르게 나타나는 것이 당연하지만 문화콘텐츠 정책의 경우 문화라는 것이 가진 특성을 내포하고 있기 때문에 그 어느 분야보다 창의성(creativity), 독창성(originality)과 같은 개념들이 강조되고 있다. 그렇기 때문에 최근에는 문화콘텐츠정책의 의사결정과정에서는 관련 전문가집단이나 정책대상집단 등의 참여가 매우 중요시 되고 있다(김호균, 2006).

일반적인 정책집행에 영향을 주는 요인들에 대해서는 질적, 양적으로 많은 연구가 이루어지고 있으나 문화정책은 물론 문화콘텐츠정책 집행

영향 요인에 대한 연구는 국내는 물론 해외에서도 많이 이루어지지 않고 있다(이규환·한형교, 2012). 특히, 우리나라 연구의 경우 문화정책집행 요인에 대한 연구가 1990년대 말부터 시작되어 축적되어있는 연구의 양이 많지 않다. 그 동안의 연구들은 대개 지역축제나 지방정부 등의 사례 분석을 통해 집행영향요인에 대해 분석하고 있다.

박혜자(1998)의 연구에서는 중앙정부와 지방정부의 문화정책에 영향을 미치는 요인을 살펴봄으로써 사회경제적 요인, 문예육구, 행정역량(공무원의 수), 문예인프라, 문예프로그램을 주요한 변수로 도출하고 있다. 그러나 사회경제적 요인과 문예프로그램은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 박광국 외(1999)의 연구는 지역문화정책 집행과정에 영향을 미치는 요인들에 대해 분석하였는데, 문화행정의 전문성, 문화관련 조직들의 협력, 문화인프라의 구축, 지역문화사업의 경쟁력, 문화행사의 다양성, 문화발전의지라는 총 6가지 영향요인을 도출하였다.

김호균(2007)은 정책의 집행 주체를 대상으로하여 선행연구들에서 도출되었던 영향요인들을 재구성하여 정책집행주체의 역량정도, 문화인프라 구축정도, 정책집행연계망 정도, 지역문화자원의 경쟁력 정도, 집행조직외적인 정책 환경 변수를 도출하여 연구하였다. 그러나 김호균(2007)의 연구에 의하면 실질적으로 정책 집행에서는 정책집행주체의 역량정도와 문화인프라 구축정도 요인만이 유의미한 수준으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이때 집행주체의 역량 요인은 기관장의 리더십의 역량, 의사결정시스템의 민주성 제고, 담당자의 속성(문화에 대한 지식)과 행태적 요소(업무몰입정도, 업무에 대한 자부심 정도)가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해 실질적으로 집행을 담당하는 실무자의 역량과 전문성이 집행과정에서 중요한 영향요인으로 작용하고 있었다. 이러한 결과로 김호균(2007)은 담당자들의 전문적인 지식과 노하우

를 축적할 수 있는 인사행정시스템이 필요함을 강조하였다. 이러한 측면은 불확실성을 본질적으로 내포하고 있는 문화콘텐츠산업 구조의 특성상 정책이 유발할 수 있는 효과는 물론, 정책집행과정상에서도 예측 불가능한 상황들이 많이 발생할 가능성이 높기 때문에 중요하다. 즉, 정책을 집행하는 과정에서 예측 불가능한 상황들이 발생하였을 때 문화콘텐츠 산업에 대한 전문성과 재량을 가진 담당자가 이를 조정하는 일이 중요하게 된다.

하지만 담당자의 재량과 전문성만을 강조하게 되면 정책 집행의 방향이 해당 정책을 주로 담당하는 사람에 의해 어느 한쪽으로 치우쳐질 가능성이 있다. 즉, 본래 정책결정자들이 의도하였거나 기대하였던 방향이나 산출물과는 전혀 다른 결과를 가져올 가능성이 있는 것이다(노화준, 2012). 그래서 담당자가 문화콘텐츠 정책의 목표와 목적에 대한 명확한 인식을 가지고 집행하는 것이 중요하다. 하지만 문화콘텐츠 정책집행에 적용하기에는 문화라는 것 자체도 정확하게 정의하기 어렵고, 문화콘텐츠 역시 그 자체의 개념 정의를 명확하게 하는 것이 어렵다는 한계가 존재한다. 또한 문화콘텐츠 정책의 범위 설정에 대해서도 법적 범주와 산업에서 설정하는 범주가 다르며, 투자될 수 있는 재정능력에 비해 포함되는 정책영역이 광범위 하고 모호한 문제점이 있다(구광모, 1999). 그렇기 때문에 그 어느 영역보다 정책결정과정에서 명확한 정책의 목표와 목적을 설정하는 것은 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 정책 목표의 명확성은 정책집행에 많은 영향을 미치기 때문이다(윤종설, 2006). 또한 설정된 정책의 목표와 목적에 대해 명확하게 집행 담당자가 인식하고 있는 것 역시 중요하다고 할 수 있다.

명확한 목표와 목적에 따라 명확하게 범위를 설정하고 정책계획이 설계되었는가도 집행과정에 영향을 미친다(정영주, 2013). 즉, 정책집행의

일반론에서 정책의 내용이 주요한 정책집행요인이었던 것처럼 문화콘텐츠 정책집행에서도 정책의 내용이 집행에 영향을 미치는 것이다. 특히, 본 연구에서 살펴보고자 하는 지원정책의 경우 정책의 내용이 얼마나 명확하고 체계적으로 설계되었는가의 여부는 정책이 효율적으로 집행될 수 있는가의 수준을 결정짓는 중요한 요인으로 작용하게 된다(이혁우, 2009). 정책 계획이 명확하게 설계된다는 것 혹은 정책 내용이 명확하게 구성된다라는 것은 계획이 애매(ambiguity)하거나 모호(vagueness)한 용어로 표현되지 않는 것과 몇 가지 행동 대안이 우선순위 없이 한꺼번에 제안되고 있는 것을 의미한다.(Vedung, 1993/1995; 정영주, 2013에서 재인용). 즉, 정책을 실질적으로 집행하기 전 단계에서 정책의 내용을 두루뭉실하지 않게 구성하는 것이 중요한 것이다. 명확하게 구성되어야 할 정책의 내용은 지원정책의 경우에서 주요하게 구성되는 요소들을 통해 살펴볼 수 있다.

지원정책의 경우 지원조건이 정책 내용의 대부분을 이루고 있다(이혁우, 2009). 일반적으로 지원조건이라 한다면 단순히 수혜집단이 각각의 지원 사업에 지원할 수 있는 최소한의 기준으로 생각하는 경우가 많다. 하지만 이혁우(2009)에 의하면 실제로 지원 정책에서 지원조건은 광범위한 개념으로써 대상선정기준, 지원금 집행기준, 감시기준 등을 포함하기 때문에 하나의 지원 정책이 진행되는 데 핵심적인 요소로 작용하게 되는 “이해 당사자 간의 게임의 규칙(2009: 170)”이다. 즉, 지원조건은 수혜를 받기 원하는 업체가 지원을 하기 위해 반드시 따라야 하는 조건인 동시에 집행의 주체가 역할과 업무를 수행하는데 필요하고, 의사결정에 영향을 주는 공식적인 규칙이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 지원 정책의 목적에 부합하게 지원조건을 얼마나 명확하고 체계적으로 설계하였는가는 정책 집행이 얼마나 효율적으로 이루어지고 나아가 당초 목표했

던 바를 얼마나 달성할 수 있는가에 영향을 미치게 되는 것이다.

3) 문화콘텐츠 정책 집행기관으로서의 한국콘텐츠진흥원

한국콘텐츠진흥원은 문화산업진흥의 촉진이라는 목적 아래 「문화산업진흥기본법」 제31조에 근거하여 <한국문화콘텐츠진흥원>, <(재)한국방송영상산업진흥원>, <(재)한국게임산업진흥원>, <(재)문화콘텐츠센터>, <한국소프트웨어진흥원 디지털콘텐츠산업단>의 5개 기관을 통합하여 2009년 5월 7일 설립되었다. 이 5개 기관 중에서도 「문화산업진흥기본법」 제31조에 근거하여 2001년 8월 설립되었던 <한국문화콘텐츠진흥원>을 중심으로 나머지 4개 기관이 통합되었다.

한국콘텐츠진흥원은 우리나라의 문화콘텐츠분야를 총괄하는 기관으로서 6본부, 1실, 1센터, 2단으로 이루어진 거대조직이라고 할 수 있다. 콘텐츠 산업기반 조성, 제작과 유통 활성화, 해외진출 지원, 차세대콘텐츠 개발 및 지원 등을 주요업무로 하고 있으며, 궁극적으로 방송, 게임, 애니메이션, 캐릭터, 만화 등의 문화콘텐츠분야의 진흥을 위한 업무의 총괄·수행을 담당하는 공공기관이다⁶⁾.

한국콘텐츠진흥원은 2013년 현재 문화체육관광부에 문화콘텐츠 관련 예산으로 편성된 3482억 원 중 콘텐츠 진흥사업으로 약 2120억 원의 예산을 집행할 예정이다. 통합 설립 된 첫 해 약 1700억 원 규모의 예산을 집행하고 매해 예산의 규모는 증가하였으나 2013년 편성된 예산은 약 2120억 원 규모로 전년 대비 74억 원이 감액되었다. 이러한 예산 편성을 통한 한국콘텐츠진흥원의 2013년 주요 과제를 살펴보면 <표2>와 같다.

6) 출처: 한국콘텐츠진흥원 (<http://www.kocca.kr>)

전략목표	주요 과제
글로벌 시장진출 확대	<ul style="list-style-type: none"> -장르별 창작역량 강화를 위한 제작지원 지속 추진 -신흥시장 개척 및 네트워킹 확대 -해외마켓참가시 한국공동관 외 기업주도 마켓 병행 -방송포맷, 게임 등 취약 장르 수출활성화 지원 사업 지속 추진
미래콘텐츠 선도적 육성	<ul style="list-style-type: none"> -스마트콘텐츠 제작 저변 확대와 해외서비스 인프라 제공 -3D, CG분야 시장선점을 위한 제작과 인력 지원 강화 -차세대 콘텐츠 분야 대중소기업 동반성장 협력사업 고도화
비즈니스 선진화	<ul style="list-style-type: none"> -완성보증 확대, 콘텐츠 공제조합 설립 등 금융 지원 제도 다각화 -선택과 집중을 통한 유망콘텐츠의 상시적 투자지원체계 구축 -콘텐츠 개발 인큐베이션을 통한 강소기업 집중 육성
창작기반 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> -우수 스토리 육성과 사업화 지원 대폭 강화 -콘텐츠 창의인재 양성, 대중예술인 지원 등 지속 확대 -스마트 콘텐츠 등 트렌드에 맞춘 다양한 인력양성 교육 확대
지속가능 경영체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> -콘텐츠 종합 지원센터를 통한 상시 고객지원 강화 -산업선도적 정책개발과 미래 산업 전망, 시의적절한 통계정보 지속제공

<표2> 한국콘텐츠진흥원 2013년 주요과제 (자료: 한국콘텐츠진흥원)

문화체육관광부의 2013년 예산 편성 기조를 살펴보면 문화콘텐츠산업과 관련해서 크게 콘텐츠 산업의 투융자 활성화 도모, 지속적인 한류 확산을 위한 콘텐츠 창작 기반 강화, 저작권 보호 및 이용활성화 세 가지 목표를 내세우고 있다. 한국콘텐츠진흥원의 경우는 <표2>에서 확인 할 수 있듯이 글로벌 시장 진출확대, 미래콘텐츠 선도적 육성, 비즈니스 선진화, 창작기반 역량 강화, 지속가능 경영체계 확립이라는 전략 목표를 수립한 것을 알 수 있다. 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원의 기본적인 목표의 방향은 유사하다. 특히, 문화콘텐츠를 국내시장에서만 유통하지 않고 해외진출을 목표로 하고 있다는 측면에서 한국콘텐츠진흥원이 문화체육관광부의 편성기조와 전략 목표의 방향이 동일하다는 것을 알 수 있다. 또한 문화콘텐츠산업의 선순환 구조의 확보를 위해 투융자 활성화를 도모한다는 것도 정부와 한국콘텐츠진흥원이 동일한 목표를 내세우고 있다. 하지만 저작권 보호 및 이용활성화에 대한 정부의 목표는 한국콘텐츠진흥원에서 강조되고 있지 않다. 이것은 저작권과 관련한 정책의 경우 한국저작권위원회 등에서 집행하고 있기 때문이다. 물론, 한국콘텐츠진흥원에서도 저작권과 관련하여 분쟁조정 등과 같은 지원을 해주고 있으나 주요 담당 업무는 아니다. 그렇기 때문에 저작권 보호 및 이용활성화에 대한 부분을 제외하고 문화체육관광부의 예산을 가장 많이 집행하는 총괄지원정부기관 성격에 맞게 주요한 정책 목표의 방향 역시 기본적으로 동일하다는 것을 알 수 있다.

한국콘텐츠진흥원이 추진하고 있는 지원 사업은 ①콘텐츠 제작 지원, ②콘텐츠 해외 진출 지원, ③문화기술(CT) 및 차세대 콘텐츠 육성, ④창의인재 양성 및 산업기반 조성으로 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다. 콘텐츠 제작 지원은 방송영상, 게임, 만화·애니메이션·캐릭터, 대중문화 등의 장르별 제작 지원이 이루어지는 것으로 기본적으로 창작역

량을 강화하기 위한 목적이 있다. 그리고 제작 지원에서는 최근 콘텐츠를 투자와 금융지원이 활발하게 이루어지고 있는데 이것은 단순히 지원금을 지원하는 것에서 벗어나 산업의 투자 활성화를 위함이다. 콘텐츠 해외 진출 지원에서는 콘텐츠 해외 마케팅 지원, 국내외 전시마켓, 견본시 참가 및 유치, 권역별 시장개척 및 네트워크 지원 등을 통해 국내 시장에서 머무르는 것이 아니라 세계시장으로 나가 국가 경쟁력을 강화하고 부가가치 창출을 위하고자 한다. 문화기술(CT) 및 차세대 콘텐츠 육성에서는 문화기술분야 R&D 지원, CG, 3D, 가상현실 등 뉴 플랫폼 콘텐츠를 지원, 스마트 콘텐츠 제작 및 상용화 지원을 한다. 이는 문화기술 개발에 지원함으로써 세계적인 수준의 R&D 기획 역량을 확보하는 것을 목표로 한다. 마지막으로 창의인재 양성 및 산업기반 조성에서는 스토리 발굴 및 육성을 위한 이야기 산업의 활성화, 콘텐츠 취업 및 창업지원, 다양한 창의인재 육성 프로그램 운영, 콘텐츠 제작 인프라 구축 및 운영 등을 지원함으로써 문화콘텐츠 산업의 가장 기초적인 기반이자 핵심 역량 강화를 목표로 하고 있다.

3. 집행평가

한국콘텐츠진흥원이 정책을 집행하는데 있어서 그 과정을 분석·평가하기 위해서는 집행평가가 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 그리고 집행평가의 개념을 정리하기 전에 집행평가의 상위개념이라고 할 수 있는 정책평가에 대한 논의를 먼저 하도록 하겠다.

1) 정책평가

정책평가는 일반적으로 정책과정 중에서 정책집행 다음에 이루어지며 “기능적인 활동(Anderson, 2011: 276)”으로 해당 정책의 내용, 집행 그리고 집행의 결과와 영향 등에 대해 추정하기 위한 것으로 더 나아가서는 정책의 성과의 원인까지 검토하는 것으로 이해된다. ‘집행되었던 정책이 의미가 있었는가?’라는 정책의 당위성을 살펴보는 문제제기를 시작으로 ‘정책집행의 결과로 어떤 결과가 나타나게 되었는가?’하는 정책의 영향과 효과, 그리고 정책이 기본적으로 달성하고자 하였던 목표의 달성정도, 마지막으로 다른 정책적 대안이 없었는지에 대한 문제는 정책 과정에 있어서 중요한 부분이다. 이러한 문제점들을 해결해가는 일련의 활동이 정책평가라 할 수 있다. 다시 말해 어떤 하나의 정책의 집행과정이나 내용, 그리고 집행의 결과를 이해함으로써, 해당 정책이 지니는 가치를 판단하는 사회적인 과정이라 할 수 있다(김명수, 2003: 노화준, 2006; 정주택 외, 2007)

노화준(2006)은 정책평가의 특징을 다섯 가지로 구분하여 제시하고 있는데, 첫째 정책평가는 “정책을 실현하고자 하는 사회를 이룩하기 위하여 정부에서 결정하여 수행하는 활동(2006: 6)”에만 국한되는 일반적인 분석적 과정이라는 것이다. 그리고 두 번째로는 정책평가는 정책결정 과정 중에서 정책의 집행, 산출, 산출결과 및 영향에 초점을 맞추고 있다. 세 번째, 정책평가는 회고적(retrospective)인 활동으로서 집행된 정책을 분석, 평가를 통해 정책이 추구하는 목표를 달성할 수 있도록 조치를 취하는 것이다. 그리고 네 번째, 정책평가는 정책의 가치(merit)를 따지는 것이기에 정책을 통해 발생한 영향만을 단순히 평가하는 것이 아니라 궁극적으로 정책이 달성하고자 했던 목적의 성취를 측정하고, 정

책이 달성하고자 했던 목표와 가치, 이념의 적실정도 판단할 수 있는 가치기준도 평가기준으로 이용된다. 마지막으로는 정책평가는 정책이라는 것은 "공공간여(public intervention)(2006: 6)"로, 이에 대한 심층적인 평가이다(노화준, 2006).

평가는 공공조직이든 사적조직이든 어느 조직이 어떠한 목적에 따라 특정한 계획을 수립하고, 수립한 계획을 실시하며 그 후 계획 실행의 결과를 평가하고, 그 평가결과에 따라 그 계획을 수정, 유지 등의 조치를 취하는 일련의 논리적 과정에서 중요한 부분을 구성한다. 왜냐하면 평가의 결과에 따라 그 계획의 존립여부가 결정되기도 하고, 수정 등의 조치를 통해 더 나은 방향으로 발전할 수 있는 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 그래서 합리적으로 운영이나 관리를 시도하는 조직이라면 조직의 목표달성을 위해서 최소한 어떠한 형태로든 평가기능을 수행하지 않을 수 없을 것이다(정주택 외, 2007). 특히, 그 조직이 정부와 같은 공공조직이라면, 그리고 이 조직이 결정하여 수행하는 활동이 바람직한 사회를 이룩하기 위한 "정부간여(government intervention)(노화준, 2006: 6)"라면, 이와 같은 맥락에서의 평가는 그 중요성이 더 증대된다고 할 수 있다.

그리고 정책평가라는 것이 ‘정책집행의 결과로 어떤 결과가 나타나게 되었는가?’ 하는 정책의 영향과 효과, 그리고 ‘정책이 궁극적으로 달성하고자 하였던 목표가 달성되었는가?’ 라는 정책의 목표달성 측면에서의 문제를 제기하는 것으로부터 시작되는 특성은 정책평가의 필요성을 나타내는 중요한 부분이라고 할 수 있다. 이러한 정책평가의 특성 외에 노화준(2006)은 정책 환경 변화를 들어 그 필요성에 대해 논의하고 있다. 그에 의하면 우리나라 정부는 지난 25년 동안 급속한 성장을 경험하게 됨으로써 정부의 예산규모가 크게 증가함과 동시에 정부의 프로그램 수

도 급격하게 증가하였다. 그럼으로써 정부정책의 효과에 대한 평가가 정책결정자와 집행자뿐만 아니라 일반 국민들에게도 중요한 관심사로 등장하게 되었다. 그리고 정책평가가 정부의 측면에서도 국가예산을 집행하여 추진하는 정책이나 사업을 결정하는데 있어서 그 정당성을 획득하는데 중요한 역할을 하게 되었다(Weiss, 1972). 이러한 맥락에서 정책평가는 그 필요성을 획득하게 되는 것이다.

정책평가는 평가자에 따라 자체평가, 내부평가, 외부평가로 구분할 수 있고, 평가의 단계에 따라서도 평가의 유형을 나누어 볼 수 있다. 평가 단계로서의 정책평가방법의 유형은 학자마다 다양하게 제시되고 있는데, 정주택 등(2007)은 일반적인 경향에 따라서 과정평가(process evaluation)와 영향평가(impact evaluation)로 나누어 설명하고 있고, 노화준(2006)은 형성적 평가(formative evaluation)와 총괄적 평가(summative evaluation)로 정책유형을 구분하고 있다. 하지만 정주택 등(2007)의 유형구분과 노화준(2006)의 유형구분은 전혀 다른 것을 지칭하는 것이 아니라 의미상으로는 동일한 개념을 설명하고 있다.

영향평가는 정책이 본래 의도된 방향으로 변화를 일으켰는지, 정책의 결과로써 기대하였던 목적들을 달성하였는지를 다루는 것이다. 일반적으로 정책평가로 영향평가를 수행하는 경우가 많기 때문에 정책평가와 동일한 개념으로써 치부되는 경향이 있다. 노화준(2006)에 의하면 영향평가의 목적은 크게 네 가지로 구분되는데, 정책이나 사업의 대상이 되는 모집단에 어떠한 변화를 일으켰는지의 여부와 변화가 발생하였다면 그 원인이 정책에 의한 것인지를 밝혀내는 것이다. 그리고 발생한 변화가 투입한 비용에 비추어 볼 때, 과연 그 비용이 정당화될 수 있는지를 판단하는 것과 변화가 궁극적으로 정책을 통해 해결하고자 하였던 문제에 적합하였는지를 검토하는 것이다. 그래서 영향평가는 정책이나 사업을

유지하거나 확장 또는 축소시키는 결정에 유용한 정보를 제공하게 된다. 과정평가는 정책이나 프로그램의 집행과정을 기술함으로써 정책이 기존에 설정하였던 목표의 방향과 의도에 따라 집행되었는지를 다루는 것으로 독립적으로 수행되기도 하지만 다른 평가 유형과 함께 사용되기도 한다. 이러한 과정평가는 특정한 정책 또는 사업이 실패하거나 제대로 집행되지 않았을 경우 평가가 가지는 함의는 커지게 된다. 왜냐하면 실패의 원인을 집행되는 과정 속에서 발견함으로써 해당 정책이나 사업을 수정하고 보완하여 성공적으로 이끌 수 있는 가능성을 내포하기 때문이다(노화준, 2006; 정주택 외, 2007).

2) 집행평가

앞서 살펴본 정책평가의 유형 중 과정평가는 정책의 집행과정을 평가하는 것이기 때문에 집행평가와 과정평가라는 용어는 상호 교환적으로 사용될 수 있다. 하지만 과정평가의 개념이 정책의 형성과 집행을 둘러싼 환경의 총체적인 이해를 도모하기 위한 것이기 때문에 집행평가의 개념보다 넓게 정의되는 측면이 있다. 즉, 정책집행과 관련해서 각각의 이슈와 변수들의 초점을 어떻게 설정한 것인지에 따라 용어 사용이 달라질 수 있다. 그러나 평가의 목적은 동일하기 때문에 상호교환적으로 용어를 사용할 수 있다(강문호·오영아, 2010).

집행평가는 정책이나 사업이 그 목적을 달성하는데 있어서 필요한 모든 요소들을 갖추어 설계되었는지, 그리고 기존에 설계된 집행 프로세스대로 운영되고 있는지의 여부를 찾아내고 분석, 평가하는 것이다(노화준, 2007). 그렇기 때문에 집행평가는 사업 그 자체의 운용, 활동, 기능, 성과, 구성요소 등에 초점을 맞추어서 수행되게 된다. 집행평가를 위한 구

체적인 평가 설계와 질문은 실제로 평가 연구에서 어떠한 것들로 구성되어 있는가를 통해 살펴보고자 한다.

홍형득·김대건(2007)의 연구는 ‘이공계 교육과정개발연구 지원사업’에 대한 실효성을 분석하기 위한 목적으로 집행과정을 평가하고 있는데, 총 3단계로 나누어 평가를 설계하고 있다. 첫 번째 단계는 사업의 형성 단계로 사업의 목적 및 목표 등의 명확성, 명료성, 현실성에 대한 검토가 이루어지고, 사업의 신청부터 대상선정 과정에서의 투명성에 초점을 두고 평가질문이 설계된다. 두 번째 단계에서는 사업의 집행단계로 실질적으로 사업이 추진되는 과정 속에서 사업관리의 적정성, 관련 규정 및 지침의 적정성, 모니터링과 사업 중간평가의 효과성, 추진체계의 적정성 등이 핵심 평가 내용이 된다. 마지막은 사업결과 및 활용단계로 결과의 활용 및 사후관리 등에 대한 평가질문으로 구성된다. 여기서 중요한 것은 집행과정을 평가한다고 해서 실질적으로 사업이나 프로그램이 추진되는 과정만을 살펴보는 것이 아니라는 것이다. 홍형득·김대건(2007)의 연구에서처럼 실질적인 집행 단계 이전에 정책의 내용이 어떻게 설계되었는지도 집행과정에서 중요한 영향을 미치는 요인이기 때문에 이에 대한 평가도 수행하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 또한 사후관리의 측면도 정부기관의 입장에서는 무사히 예산을 집행했다는 보고로 마무리를 짓는 것까지가 정책 집행과 관련한 업무의 영역이겠지만 사실 그 이후의 과정도 정책이 효과적으로 집행되었는가를 볼 수 있기 때문에 전체적인 집행과정 속에 포함된다고 할 수 있다(노화준, 2007).

3) 문화콘텐츠 정책 집행평가

문화콘텐츠 정책 집행평가 역시 위에서 살펴 본 정책집행평가의 일반론

의 많은 부분이 적용된다. 하지만 다른 산업과 비교해 보았을 때, 문화콘텐츠산업이 가지고 있는 특성이 있듯이 집행평가에서도 강조해야 할 요소가 있다. 왜냐하면 어느 분야의 정책을 평가하느냐에 따라 평가질문이 다르게 구성될 수 있고, 연구주제에 따라서 핵심적인 평가요소가 달라질 수 있기 때문이다(강문호·오영아, 2010). 하지만 정책평가를 연구함에 있어서 집행평가의 중요성과 필요성에 대한 인식은 높지만 상대적으로 집행평가의 표준적인 구성요소에 대해서는 연구가 많이 이루어지지 않은 상태이다. 특히, 문화콘텐츠 정책 집행평가의 경우 더더욱 그러하다. 어떠한 요소를 표준적인 것으로 설정할 지에 대한 논의와 연구가 충분히 이루어지지 않았다.

우리나라 문화콘텐츠 지원 정책의 평가요소와 관련해서는 이종열(2004)이 문화콘텐츠 문화원형개발사업을 중심으로 지표체계구성에 관해 연구한 것이 있다. 이종열(2004)은 문화콘텐츠 지원 정책을 평가할 수 있는 기본적인 지표체계들을 구성하는 것을 궁극적인 목적으로 삼았다. 물론 이종열(2004)의 연구의 경우 집행평가에 초점을 맞추고 있기 보다는 지원 정책의 종합적인 평가모형을 제시하고자 하였다. 하지만 정책의 결과로 인한 영향이 무엇인가에 대해 초점을 맞추는 것이 아닌 지원정책의 기획단계에서부터 집행과정까지 포함하고 있는 종합적인 평가모델로 넓은 의미에서의 집행평가라고 볼 수 있다. 강문호와 오영아(2010) 역시 넓은 의미에서의 집행평가는 종합적인 정책평가의 성격을 지니고 있다고 논의하였기에 이종열(2004)이 제시하고 있는 종합적 평가모형은 넓은 의미에서의 집행평가 또는 과정평가라 할 수 있겠다. 그리고 이종열(2004)은 자신이 제안하고 있는 평가모형에서 집행과정을 가장 핵심적인 단계로 보고 있다는 측면에서도 본 연구에서 살펴볼 필요가 있다.

이종열(2004)이 제시하고 있는 문화콘텐츠 지원 정책의 평가 지표체계는 아래의 <표3>과 같이 총 3단계로 구성되어 있다.

평가단계	평가대상	평가내용
목표 및 계획수립 단계	목표설정의 적절성	- 목표설정을 위한 욕구분석의 적절성 - 정부지원의 타당성(정부개입의 정당성) - 목표의 명확성
	사업계획의 적절성	- 상위 목표 및 중장기전략과의 연계성 - 사업목표와 사업내용간의 연계성 - 실행계획의 적정성
집행과정	추진체계의 적절성	- 사업일정관리의 적절성 - 사업집행인력의 적정성
	추진과정의 효과성	- 추진체계간 역할분담 및 유관기관과의 협조 원활성 - 위험요소에 대한 체계적인 관리여부 - 관련법제도 개선 여부 및 이의 적시성
	선정과정의 타당성	- 목표달성에 효과적인 사업선정의 타당 성 - 심사체계의 전문성 및 공정성
성과평가	산출물	- 산출물의 목표달성도
	성과만족도	- 수혜자집단 만족도, 결과물 평가
	파급효과	- 산출물의 파급효과
	지속성 여부	- 사업의 지속가능성 판단

<표3> 문화콘텐츠 지원정책 평가지표체계의 기본 틀
(이종열, 2004: 140)

먼저 첫 번째 단계는 목표 및 계획 수립 단계로 목표의 명확성이나 정부개입의 타당성을 통해 목표설정이 적절한지를 분석하고, 사업내용과 사업 목표 간의 연관성 및 실행계획의 적정성 등을 통해 사업계획이 적절한지를 판단하는 것이 주요한 평가내용으로 구성되어 있다. 문화콘텐츠라는 개념이 가지고 있는 모호성과 불확실성으로 인한 위험을 줄이기 위해서는 무엇보다 실질적으로 정책을 집행하기 전 단계에서 목표 및 목적을 명확하게 하는 것이 중요하다. 또한 정부의 명확한 목표에 맞게 하위조직의 목표가 설정되고 사업이 구성되고 있는가를 살펴보는 것도 중요하다.

두 번째 단계는 집행 과정으로 크게 추진체계의 적절성, 추진과정의 효과성, 대상선정과정의 타당성을 평가항목으로 구성되어 있다. 즉, 지원정책이 작동하는데 가장 핵심적인 규칙이라 할 수 있는 지원조건의 구성에 따라 집행되고 있는 지를 주요하게 평가하고 있다. 그렇기 때문에 지원조건이 어떻게 구성되어 있고, 구성에 따라 집행되고 있는지의 여부를 모두 평가해야 하는 단계이다. 추진체계의 적절성은 사업의 일정이 사전에 계획된 대로 추진하고 관리하는지에 대한 평가가 이루어지게 된다. 또한 집행인력이 지원정책을 추진하는데 적절한가에 대한 평가도 구성되어 있다. 홍형득과 김대건(2007)의 연구에서는 집행인력과 관련한 평가요소를 구성하지 않은데 반해 이종열(2004)의 연구에서는 집행인력의 적정성도 중요한 평가기준으로 삼고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 문화정책의 주요한 집행영향요인으로 작용하는 집행담당자의 전문성과 재량의 측면을 고려한 것이다.

추진과정의 효과성은 지원금 부당집행 등과 같은 위험요소에 대한 체계적인 관리여부, 관련법제도 개선 여부 및 이의 적시성을 통해 평가하도록 구성되어 있다. 특히, 제작 지원과 같이 직접 지원 방식으로 지원을

하는 경우 수혜자의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있기 때문에(이혁우, 2009) 위험요소에 대한 체계적 관리가 더 중요해진다. 마지막으로 대상선정과정의 타당성은 심사체계의 전문성 및 공정성 등을 통해 평가한다. 여기서 대상선정과정은 특히 지원정책에서 수혜집단의 성격과 형태에 따라서 정책이 집행되는데 영향을 미치게 되는 가장 중요한 집행영향요인(김병진, 1992; 노화준, 2012) 중 하나라는 맥락에서 중요한 평가요소이다. 왜냐하면 지원 사업인 만큼 누구를 지원 하느냐에 따라 정책의 성패가 결정될 수도 있기 때문이다.

세 번째 단계는 성과평가 단계로 산출물, 성과만족도, 파급효과, 지속성 여부가 주요한 평가대상이다. 이 단계에서 이루어지는 산출물의 파급효과 및 목표달성도, 수혜집단의 만족도, 결과평가 등의 평가내용은 영향평가에서 주로 다루어지고 있는 요소라고 할 수 있다. 홍형득과 김대건(2007)의 연구에서 마지막 단계가 사후관리 등에 대한 평가질문으로 구성된 것에 비해 이종열(2004)의 경우 영향평가라고 할 수 있는 직접적인 지원정책의 성과에 초점이 맞춰져 있는 것을 알 수 있다.

이종열(2004)의 연구에서 아쉬운 부분은 문화콘텐츠 지원 정책의 주요한 행위자들이 어떠한 인식을 가지고 정책을 집행하는지에 대해서는 논의되지 않고 있다는 점이다. 앞서 집행 담당자와 같은 문화콘텐츠 지원 정책의 행위자들이 정책의 목표나 목적에 대해 명확하게 인식하는지의 여부가 문화콘텐츠 정책의 집행과정에 영향을 주는 요인이라고 논의한 바 있다. 그렇기 때문에 집행과정이 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보기 위해서는 문화콘텐츠 지원 정책의 행위자들의 인식에 대한 측면도 평가대상으로 삼을 필요성이 있다.

최근에 이르러서 집행평가는 정책평가 중에서도 그 필요성의 측면에서 중요성이 증가하였다. 이는 정책평가의 패러다임의 변화와 밀접하게 관

련되어 있는 것으로 종래에는 어떠한 사업의 전반적인 산출결과의 측정이 정책평가에서 중요하게 인식되었으나 최근 산출결과와 집행간의 관계에 대한 중요성이 인식되면서 집행평가가 중요시되게 되었다(노화준, 2006).

집행평가는 인과적인 요인들에 대해서 보다 폭넓고 맥락적인 정보를 제공해 줄 수 있기 때문에 정책이 실패한 경우나 정책집행에 상당한 비효율이 존재하는 것으로 보이는 경우 특히 유용하기에 중요한 측면이 있다. 또한 집행과정에 대한 평가 없이 산출된 결과만을 평가하고, 이를 통해서 정책 및 사업을 수정 또는 종결하게 되면, 큰 오류를 범할 가능성이 높다. 왜냐하면 산출물을 평가한다는 것은 집행과정에서 사업이 제대로 집행되었다는 전제하에 이루어지는 것이기 때문이다(노화준, 2006). 패튼(Patton, 2008) 역시 이러한 측면에 대해서 만일 정책결정자가 정책을 결정하는데 있어서 집행·과정평가에 대한 정보와 정책의 결과에 대한 평가정보 중에 하나만을 택해야 한다면, 집행·과정평가에 대한 정보가 보다 가치 있는 경우가 많다고 주장한다.

위와 같은 맥락에서 우리나라의 문화콘텐츠 산업의 진흥을 위해서는 문화콘텐츠 정책과 관련하여 총괄적인 역할을 수행하는 한국콘텐츠진흥원의 집행과정을 살펴보아야 할 필요성이 제기 되는 것이다. 즉, 한국콘텐츠진흥원의 정책 집행과정을 하나의 사례로 분석함으로써 우리나라의 문화콘텐츠 정책 과정을 엿보는 것이 중요한 것이다. 왜냐하면 주로 이루어지고 있는 문화콘텐츠 정책의 성과에 대한 평가만으로는 우리나라의 문화콘텐츠 산업이 발전하는데 충분한 도움을 주지 못할 수 있다. 특히, 앞에서 언급하였듯이 집행이 제대로 이루어졌다는 전제하에 성과에 대한 평가가 이루어지는 것이기 때문에 이에 앞서 정책이 집행되는 과정을 살펴보는 것이 선행되어야 함이 마땅하다. 또한 내부자의 관점이 아닌 외

부자의 관점에서 집행과정을 살펴봄으로써 내부자의 관점에서 포착되지 않는 부분들을 외부자의 관점을 통해 포착하는 것도 중요하다. 그렇기 때문에 이러한 맥락에서 본 연구의 필요성은 정당성을 획득할 수 있다. 또한 한국콘텐츠진흥원이 집행하고 있는 정책을 평가하는 것은 “콘텐츠 산업 진흥으로 국가의 창조경제 활성화와 국민의 문화적 삶 향상에 기여”라는 한국콘텐츠진흥원의 비전을 달성을 넘어 궁극적으로 우리나라의 문화콘텐츠 정책적 목표를 달성하는데 필요한 부분이라고 할 수 있겠다.

제 3장. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구에서는 우리나라의 문화콘텐츠 정책의 집행과정을 살펴보기 위해 우리나라의 문화콘텐츠산업 진흥업무를 총괄·수행하는 기관인 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업들을 중심으로 살펴보고자 한다.

이에 따라 설정된 연구문제는 다음과 같다.

<연구문제1>에서는 문화콘텐츠 지원 정책의 목표설정이 적절한가를 살펴보고자 한다. 먼저 목표설정이 적절한가에 대해 살펴보기 위해서 문화콘텐츠 산업에 정부가 개입하는 것이 타당한가에 대해 살펴보고자 한다. 또한 지원 정책 목표가 명확한가에 대한 분석을 하고 정책의 목표에 따라 사업목표가 설정되었는가에 대한 분석을 통해 문화콘텐츠 지원 정책의 목표설정이 적절한가에 대해 살펴보고자 한다.

<연구문제1> 문화콘텐츠 지원 정책의 목표설정은 적절한가?

<연구문제2>는 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업 추진체계가 어떠한가를 살펴보는 것으로 첫째, 추진체계에서 각각의 사업을 집행하는 인력이 적정한가를 살펴보기 위해 각각의 지원 사업을 집행하는 담당자들의 전문성과 문화콘텐츠 지원 정책 목표에 대한 인식을 살펴볼 것이다. 둘째, 각

각의 지원사업의 추진 일정이 적절한지에 대해 살펴볼 것이다.

<연구문제2> 지원 사업 추진체계는 어떠한가?

<연구문제3>에서는 지원 사업 대상자 선정의 타당성에 대해 살펴보고자 한다. 즉, 공정하고 체계적인 심사과정을 통해 목표달성에 효과적인 대상을 선정하고 있는지에 대해 살펴보고자한다.

<연구문제3> 대상선정과정은 타당한가?

<연구문제4>는 한국콘텐츠진흥원이 실질적으로 지원 사업을 집행할 때, 그 과정이 효과적으로 이루어지고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 구체적으로는 첫째, 사업의 집행과정에서 지원금과 관련된 문제로 지원금의 규모, 지원금의 지급방식에 대해 살펴보고자 한다. 둘째, 사업의 집행 과정에서 발생 가능한 위험요소에 대해 체계적으로 관리하고 있는가를 살펴보고자 한다. 셋째, 지원 사업의 산출물에 대한 사후관리가 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 물음에 답해보고자 한다.

<연구문제4> 지원 사업의 추진과정은 효과적인가?

2. 연구방법

본 연구에서는 설정된 연구문제에 대한 답을 하기 위해 한국콘텐츠진흥원의 집행과정을 분석하고자 한다. 이를 위해 문헌분석과 심층인터뷰(in-depth interview)를 수행하였다. 심층인터뷰를 진행하기 이전에 문헌분석을 통해 대략적으로 본 연구의 질문에 답하여 보고, 이를 바탕으로 보다 심층적이고 면밀하게 연구대상이 되는 지원 사업들을 평가·분석하기 위해 심층인터뷰를 통해 진행하였다. 또한 각각의 연구문제에 하나의 방법론을 사용하여 서로 다른 수준의 물음에 답하는 것이 아닌 모든 연구문제에 문헌분석, 심층인터뷰의 방법론을 적용해 상호보완적인 자료를 획득하도록 하여 분석과 해석을 하는 단계에서 보다 풍부한 논의를 이끌어 낼 수 있도록 하였다.

1) 문헌분석, 심층인터뷰

문헌분석, 심층인터뷰는 질적 연구방법에 해당하는 것으로 집행평가를 하는데 있어서 양적인 자료를 통해서도 연구를 수행할 수 있으나 많은 경우 집행과정을 평가하는데 있어서 질적 연구방법이 보다 많이 사용되고 있다. 패튼(Patton, 2008) 역시 집행평가를 하는데 있어서 양적인 연구방법보다는 문헌분석이나 심층면접, 참여 관찰 등의 질적 연구방법이 보다 적절하다고 설명한다. 그 이유로는 첫째, 정책이 추진되는 과정을 묘사하기 위해서는 정책이 집행될 때 관련되어 있는 사람들의 관계를 기술하는 것도 중요하기 때문이다. 둘째, 정책이 추진되는 과정에 대한 경험은 관계된 사람들마다 각각 다르게 나타날 수 있기 때문에 그들의 언어를 통해 과정에 대해 포착되어질 필요가 있다. 셋째, 과정을 하나의

시점에서 단일한 척도로 평가하게 되면 유동적인 정책의 추진 과정을 제대로 설명할 수 없게 된다. 넷째, 정책에 참여하는 사람들의 인식은 과정평가에서 핵심적인 요소인데 양적방법만으로는 포착해내기 어렵다. 위와 같은 이유들로 집행평가를 하는데 있어서는 질적 연구방법이 보다 적절하다는 것을 알 수 있다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 문헌분석, 심층인터뷰의 질적 연구방법을 통해서 연구의 물음에 답해 보도록 하였다.

문헌분석은 정부부처에서 발간되는 간행물과 보고서, 뉴스기사, 지원사업과 관련된 자료 등을 수집하여 분석하였다. 그리고 심층인터뷰는 한국콘텐츠진흥원의 제작 지원 사업과 관련된 전문가들을 대상으로 면담을 하였다. 심층인터뷰에서 피면접자이니 전문가는 본 연구의 직접적인 대상이 아닌, 본 연구의 질문에 답할 수 있는 지식을 전달해주는 매개체로서 역할을 한다(Glaser & Laudel, 2009). 그렇기 때문에 우리나라 콘텐츠 산업에 대해 구체적으로는 한국콘텐츠진흥원에서 집행하는 정책에 대한 지식을 도출하기 위해서는 ‘전문가 인터뷰’가 적절하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 크게 세 개의 전문가 그룹으로 나누어 심층인터뷰를 진행하였다. 특정한 시각에 편중되지 않고 다양한 시각을 반영 하여 본 연구의 목적인 우리나라의 콘텐츠 정책의 총체적인 지식을 도출하기 위한 세 개의 전문가 그룹은 다음과 같다.

- ① 한국콘텐츠진흥원에서 지원 사업의 집행을 담당했던 실무자 그룹
- ② 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업의 수혜자 그룹
- ③ 문화콘텐츠산업 정책의 전문가 그룹

여기서 지원 사업의 수혜자 그룹은 콘텐츠 장르별로 시장의 규모 등 차이를 보이고 있기 때문에 장르별로 구성하였다. 여러 콘텐츠 장르 중에서도 한국콘텐츠진흥원의 예산이 가장 많이 편성되어 있고, 비교적 역사가 긴 애니메이션, 게임, 방송영상콘텐츠 부문으로 나누어 구성하였다. 그리고 각각의 전문가 그룹에 포함되는 실제 인터뷰 대상자는 아래의 <표4>와 같다. 심층 인터뷰 대상자는 개인정보보호를 위해 이름은 알파벳으로 표시하였고, 본문에 심층 인터뷰 내용이 인용될 시에 개인정보가 드러날 경우에 대비해 실제 인터뷰 대상자가 <표4>에서 제시된 알파벳 이름, 성별, 직급과 일치하지는 않도록 하였다.

구분	이름	성별	직급	비고
지원 사업 수혜자	A	남	본부장	애니메이션
	B	남	대표	
	C	남	이사	
	D	남	대표	게임
	E	남	이사	
	F	여	과장	
	G	남	대표	방송영상
	H	남	이사	
한국콘텐츠진흥원	I	남	본부장	
	J	여	대리	
정책 전문가	K	남	연구원	
	L	남	연구원	

<표4> 심층인터뷰 대상자 목록

심층인터뷰는 2012년 10월 4일 ~ 2013년 5월 4일에 걸쳐 1회 1시간 ~ 1시간 30분씩 진행되었다. 심층인터뷰는 반표준 인터뷰로서 면접자가 표준화 되어있는 질문지 목록을 통해 피면접자에게 질문을 하지만 피면접자의 경우 표준화된 방식이 아닌 자유롭게 대답 가능하도록 설정되어 있다. 그리고 피면접자의 대답에 따른 면접자의 추가 질문이 가능하도록 하였다. 또한 피면접자의 대답에 따라서 질문의 순서와 내용은 연구주제 안에서 조정 가능하도록 하였다. 심층인터뷰 방식은 1:1 대화면담으로 이루어졌고, 심층인터뷰 내용은 피면접자의 동의를 구한 뒤 녹취하여 전사하였다. 그리고 전사한 텍스트를 분석하였다.

2) 심층 인터뷰의 설계

본 연구의 심층 인터뷰는 각각의 연구문제에 따라 설계 되었다.

연구문제는 <표5> 분석틀을 기준으로 심층 인터뷰가 설계되었다. 분석틀은 이종열(2004)의 연구에서 제시되었던 ‘문화콘텐츠 지원 사업 평가 지표체계의 기본 틀’에 근거하여 앞에서 살펴본 문화콘텐츠 정책 집행 영향요인들을 참고해 재구성 한 것이다. 이종열(2004)에 의하면 문화콘텐츠 지원 사업 평가지표체계의 기본 틀은 하나의 공통지표로서 콘텐츠 관련 사업 전체 과제에 적용할 수 있는 지표체계이다. 비록 이종열(2004)의 연구에서는 문화원형사업평가지표의 개발을 목적으로 하고 있지만 이 연구에서 제시되고 있는 평가지표체계 기본 틀은 모든 사업영역에 공통으로 적용될 수 있는 상위수준의 지표이기 때문에 이 기본 틀에 근거하여 개별 사업영역별 하위 지표가 별도로 설정 가능하다. 또한 연구의 궁극적인 목적 자체가 문화정책평가를 위한 지표체계 틀을 구성하여 기본 틀 내에서 개별 문화사업의 평가지표를 어떻게 구성해 나가야할

것인가에 대한 것이기에 본 연구의 분석대상과도 맞닿아 있어 본 연구에서 사용하기에 적절하다고 판단되었다.

평가대상	평가내용
목표설정	<ul style="list-style-type: none"> -정부지원의 타당성(정부개입의 정당성) -목표의 명확성
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> -사업일정의 적절성 -사업집행인력의 적정성
대상선정과정	<ul style="list-style-type: none"> -목표달성에 효과적인 사업선정의 타당성 -심사체계의 전문성 및 공정성
추진과정	<ul style="list-style-type: none"> -지원금의 규모, 지급방식 -위험요소에 대한 체계적인 관리여부 -사후관리

<표5>한국콘텐츠진흥원 콘텐츠 제작 지원 사업 집행 과정의 분석틀

3) 분석대상

집행과정평가의 대상의 경우 일부 학자들은 분석대상이 “현재 행해지고 있는 것”으로 한정하는 견해도 있으나, 정책이 완료된 이후의 “행해진 것”도 집행평가의 대상으로 보아야 한다는 견해도 있다(강문호·오영아, 2010). 하지만 이미 완료된 정책이라 할지라도 종결된 이유를 살펴보고 만일 실패로서 종결된 경우라면 해당정책이 집행되었던 과정을 추

적해보는 것은 매우 의미 있는 작업이라고 생각한다. 그렇기 때문에 연구에서는 분석대상을 현재 진행 중인 지원 사업 외에 이미 수행된 지원 사업도 포함시켜 논의하고자 한다. 그래서 구체적인 분석대상은 한국콘텐츠진흥원에서 추진하는 것으로 한국콘텐츠진흥원의 출범 이후 추진되었던 지원 사업 중에서 문화콘텐츠 제작 지원 사업을 중심으로 살펴보고자 한다. 본 연구에서 제작 단계의 지원 사업을 분석 대상으로 삼고 있는 이유는 전통적으로 문화콘텐츠 지원 사업은 제작 단계를 중심으로 이루어져 왔었기 때문에 과거와 비교할 수 있다는 이점이 있다. 또한 문화콘텐츠 지원 정책의 수혜집단 역시 많은 업체가 제작 단계에 속해 있기 때문에 제작 지원 사업을 중심으로 살펴보고자 한다.

제 4장. 연구 결과

1. 목표설정의 명확성 및 적절성

1) 정부개입의 타당성

근본적으로 문화콘텐츠 지원 정책이 의미를 가지기 위해서는 문화콘텐츠산업에 대한 정부개입이 정당성을 획득할 수 있어야 한다. 앞서 문헌 연구를 통해서 문화콘텐츠산업에 정부가 개입하는 것에 대해 살펴보았다. 문화콘텐츠의 상위개념인 문화영역에는 정부가 개입하는 것에 대해 문화가 가지고 있는 시장원리가 작동하지 않는다는 속성으로 정당성을 획득할 수 있었다. 하지만 문화콘텐츠는 문화적 요소를 포함하고 하나의 교환가치를 지니고 있는 상품이라는 측면에서 정부개입에 대해 이견이 있을 수 있다. 즉, 문화콘텐츠를 문화적 가치에 초점을 맞추느냐 경제적 가치에 초점을 맞추느냐에 따라 정부개입에 대한 이견이 있을 수 있는 것이다.

우선, 문화콘텐츠 산업에 정부가 개입하는 것에 대해서 실질적인 정책 집행의 행위자라고 할 수 있는 한국콘텐츠진흥원과 수혜업체 모두 바람직하다고 생각하고 있었다. 문화콘텐츠 산업은 산업의 측면도 있지만 문화라는 속성도 가지고 있기 때문에 문화를 보호하고 육성해야 한다는 측면에서 정부의 개입이 바람직하다는 것이었다.

“아주 바람직하다고 생각하구요. 문화콘텐츠는 뭐 우리가 흔히 그 문화콘텐츠를 연구하는 분들이 이제 기본 근간 베이스로 삼는 논

리 중에 하나가 이제 문화적 가치를 가져가죠. 저는 당연히 동의
를 하구요. 어.. 일단은.. 그 문화콘텐츠는 말 그대로 문화콘텐츠
산업은 말 그대로 문화라는 측면과 산업적인 측면이 있기 때문에
문화라는 측면을 당연히 보호해야한다는 측면에서 당연히 콘텐츠
진흥원 같은데서 육성하는 것이 첫 번째로 맞고...” (수혜업체
A)

하지만 문화콘텐츠 산업을 문화예술과 같은 맥락에서 보고 정부가 개입
하는 것이 당연히 바람직하다고 생각해서는 안 된다는 의견도 있었다.
즉, 문화라는 것은 기초학문 분야와 같이 정부가 지원하고 보호해야 하
는 것은 당연한 것이나 문화콘텐츠 산업은 산업적인 측면이 강하기 때문
에 정부의 개입이 당연히 되는 것은 바람직하지 않다는 것이었다. 특히,
우리나라의 경우 정부주도형 정책으로 IT와 같은 성공 사례가 있기 때
문에 정부가 주도해서 어떠한 산업을 이끌어 나가는 것에 대해 긍정적인
데, 문화콘텐츠 산업은 정부가 주도하는 것이 아닌 민간주도방식으로 나
아가야 한다는 것이었다.

“문화예술과 문화산업은 정말 다른거ですよ. 문화예술은 말하자면
기초학문분야 이것에 대해 국가 지원하는 것에 대해서는 누구도
이견이 없어요. 그 나라 잘살고 자원이 있으면 하는 만큼 좋지.
그런데 산업은 좀 다른 영역이라고 그래서 전 세계 어디도 산업
에 지원하는 건 없어요. 미국 같은 경우도 당연히 민간인거고 문
화자가 붙었다고 그래서 이런 개별 업체의 자본주의 사회에서
국가가 막 돈을 부어주고 이래라 저래라 하고 한다는 것이 사실
은 딜레마. 앞뒤가 안 맞는 게 많죠. 우리는 워낙에 정부주도형

으로 뭔가 성공해본 경험이 있어서 이것도 옛날 정통부처럼 끌고 가면 IT강국이 되었듯이 문화강국이 되지 않을까 생각하는 거죠.” (전문가 K)

그러나 문화콘텐츠산업에 정부가 개입하는 것이 타당하고 생각하는 수혜업체와 한국콘텐츠진흥원의 경우 문화적 요소도 강조하고 있지만 경제적 가치 측면에서도 정부가 개입하는 것이 타당하고 인식하였다. 왜냐하면 문화콘텐츠라는 것이 새로운 경제적 성장 동력 중의 하나이지만 우리나라의 경우 아직 문화콘텐츠 산업의 기반이 탄탄하지 않기 때문이라는 것이다. 즉, 유치산업론적인 시각에서 문화콘텐츠산업을 육성 해주어야 한다는 것이다. 특히, 유통을 중심으로 구성되어있는 우리나라의 문화콘텐츠 산업의 구조를 고려했을 때, 제작 단계의 영세한 업체를 지원해주어야 한다는 의견이 대부분이었다. 또한 영화산업과 같이 정부가 적극적으로 개입함으로써 현재 긍정적인 결실을 맺은 사례를 토대로 애니메이션 등과 같이 민간투자가 활성화 되지 않은 다양한 장르의 문화콘텐츠 산업의 진흥을 위해 정부가 개입해야 한다는 생각이었다.

"단 산업적인 측면에서 봤을 때는 어.. 저는 그렇게 생각해요. 그게 뭐냐면 우리나라의 문화 콘텐츠의 어떤 베이스는 강하다. 강하다. 그리고 가능성이 많다고 하기 때문에 어떤 우리나라의 어떤 문화적 특수, 어떤 잠재성을 육성시킨다는 측면에서 충분하다고 봐요." (수혜업체 A)

"오늘날 한국영화가 이렇게 된 것은 정부지원의 엄청난 정부지원의 결실이라고 봐도 됩니다. 사실상! (중략) 일정부분 정부가

도태 되는 것에 대한 그것들에 대해서 막아야 되는 것이 있습니다. 왜냐하면 적정수준 이라고 하는 규모가 있어야 되는데 그것도 하나의 중요한 가치판단의 기준인거고, 반면 콘텐츠 업체가 보면 아이디어는 좋으나 제작역량이 많이 제작역량이라고 하면 인력이나 자원이 모자라서 안되는 쪽이 있는 거예요. 그거는 굉장히 중요한 자산가치인데 그죠? 기획력이 있는 창의성이 있는 업체는 살려야 된다는 것이죠. 그렇게 하기 위해서 공짜이 있는 거라고 보는 거거든요. 그래서 어떤 분들은 약간 네거티브하게 보는 분들도 있어요. 그런데 저는 현실을 봤을 경우에는 이 자산이 국내사이즈는 작으나 아시는 것처럼 이전에 보호무역주의 있을 경우에는 실제로 국내밖에 없었었는데 지금은 아시는 것처럼 싸이 보셨잖아요. 유튜브라고 하는 또 다른 국경이 없는 콘텐츠 유통시장이 생겼다는 것이죠.” (한국콘텐츠진흥원 I)

이처럼 앞서 언급하였듯이 문화콘텐츠 산업의 정부개입에 대한 타당성은 문화에 방점을 둘 것인가, 아니면 산업에 방점을 둘 것인가에 따라 다르게 보고 있었다. 하지만 산업에 방점을 두는 경우에도 우리나라 문화콘텐츠 산업이 아직은 성숙단계가 아니라는 측면에서 정부의 개입을 타당하게 보는 측면도 있었다. 특히 정책의 수요자이기도 하고 문화콘텐츠 산업과 직접적으로 연관되어 있는 수혜업체의 경우는 정부가 개입하는 것에 대해 바람직하게 여기고 있었다. 하지만 문화콘텐츠 정책 전문가의 경우는 산업에 보다 강조를 하면서 더 이상 정부주도형이 아닌 민간주도형으로 나아가야 한다고 생각하고 있었다. 또한 한국콘텐츠진흥원 역시 정부개입을 타당하게 보고 있었으나, 위의 전문가K의 심층인터뷰 내용처럼 정부 개입 보다는 민간이 주도하는 방식으로 전환되어야 한다

고 바라보고 있는 시각도 있음을 확인할 수 있었다는 측면에서 아직까지 정부개입에 대한 완전한 합의가 이루어지지 않았음을 알 수 있다.

2) 문화콘텐츠 지원 정책의 목표 및 방향

우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 목표와 방향의 적절성을 살펴보기 위해 문화체육관광부의 예산편성기조와 편성특징, 그리고 한국콘텐츠진흥원의 전략목표를 살펴보았다. <표6>과 같이 문화체육관광부의 2012년과 2013년의 예산편성기조를 살펴보면 정책 방향이 크게 다르지 않는 것을 알 수 있다. 크게 ‘일자리 창출’ 과 ‘국가경쟁력의 강화’ 를 목표로 하고 있다. 그리고 문화콘텐츠 부분의 편성특징을 살펴보면 2012년의 경우 크게 두 가지를 목표로 하고 있지만 모두 문화콘텐츠 산업의 지원을 확대한다는 것이 주요한 정책 방향이라는 것을 알 수 있다. 하지만 상위목표인 일자리 창출과 신성장동력 육성을 그대로 적용하고 있으며 문화콘텐츠 영역에 맞는 구체적이고 명확한 목표의 설정보다는 지원 확대라는 추상적인 목표가 설정되어 있다. 그리고 문화콘텐츠 편성 특징에 ‘미래세대 일자리 창출을 위한 고부가가치 콘텐츠산업 지원 확대’ 는 문화콘텐츠산업 진흥을 위해 설정된 것이라기보다는 일자리 창출이 주요한 목표로 주객이 전도된 것처럼 보여 진다.

한국콘텐츠진흥원이 설정한 2012년 전략목표의 경우 정부의 목표보다는 구체적으로 설정되어있다. 하지만 차세대 콘텐츠 시장, 선진 콘텐츠 투자금융 지원 모델 이라는 용어를 사용하고 있는 측면에서 볼 때, 어떠한 것이 차세대 콘텐츠 시장이고, 선진 콘텐츠 투자금융 지원 모델인지에 대한 명확성이 떨어진다고 할 수 있다. 또한 콘텐츠 핵심 자원 확보로 산업의 활력소 제공한다는 전략목표 역시 콘텐츠 핵심 자원은 무엇이

고, 산업의 활력소가 무엇인지에 대한 개념이 명확하지 않다보니 지원 정책을 통해 문화콘텐츠 산업에 구체적으로 무엇을 제공해주고자 하는 것인지가 나타나지 않고 있다.

구분	2012		2013	
문화체육관광부	예산 편성 기조	<ul style="list-style-type: none"> -문화일자리 창출 및 국민들의 삶의 질 향상 사업 적극 추진 -신성장동력 육성 및 전통문화 활용 지원 등을 통한 국가경쟁력 강화 	예산 편성 기조	<ul style="list-style-type: none"> -지속적인 한류 확산 도모 및 신성장동력 육성을 통한 국가경쟁력 -문화 체육 관광을 통한 국민 삶의 질 개선 및 문화일자리 창출
	문화 콘텐츠 편성 특징	<ul style="list-style-type: none"> -미래세대 일자리 창출을 위한 고부가가치 콘텐츠산업 지원 확대 -신성장동력인 콘텐츠산업의 전략적 육성을 위한 지원 확대 	문화 콘텐츠 편성 특징	<ul style="list-style-type: none"> -소프트파워의 원천인 콘텐츠산업의 투융자 활성화 -지속가능한 한류 확산 기반 마련을 위해 콘텐츠 창작 기반 강화
한국 콘텐츠 진흥원	<ul style="list-style-type: none"> -지속성장을 위한 차세대 콘텐츠 시장선점 -콘텐츠 핵심 자원 확보로 산업의 활력소 제공 -선진 콘텐츠 투자금융 지원 모델 구축 -국제협력 및 해외진출 강화 -수요자 중심의 정책개발 역량 강화 		<ul style="list-style-type: none"> -글로벌 시장진출 확대 -미래콘텐츠 선도적 육성 -비즈니스 선진화 -창작기반 역량강화 -지속가능 경영체계 확립 	

<표6>문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원의 정책 목표 및 방향
(자료: 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원)

<표6>에서 2013년의 문화콘텐츠 편성 특징을 살펴보면 2012년에 비해 상대적으로 구체적으로 목표가 설정된 것을 볼 수 있다. 단순히 문화콘텐츠 산업에 지원을 확대한다는 것이 아닌 투융자 활성화, 창작기반 강화라는 비교적 구체적인 정책방향을 제시하고 있다. 또한 한국콘텐츠진흥원의 전략목표의 경우도 2012년과 비교했을 때 상대적으로 명확하게 제시되어 있는 것을 알 수 있다. 하지만 미래콘텐츠 선도적 육성이라는 전략 목표에서 미래콘텐츠라는 것이 무엇인지에 대한 명확성이 떨어진다. 특히, 2012년의 차세대 콘텐츠와 같은 맥락에서 사용하고자 하였던 것인지 아니면 다른 맥락에서 쓰고자 하는 것인지가 불분명하다. 왜냐하면 미래콘텐츠 선도적 육성이라는 전략목표에 따른 주요과제에 차세대콘텐츠 분야 대중소기업 동반성장 협력사업 고도화가 구성되어있기 때문이다.

<표7>에서 볼 수 있는 주요과제 역시 비즈니스 선진화가 정확히 무엇을 하고자 하는지 명확하게 드러내고 있지 않다. 특히, 콘텐츠 개발 인큐베이션을 통한 강소기업 집중 육성이라는 과제는 콘텐츠 창작기반을 강화하기 위한 것인지 제작단계의 업체에게 금융적인 지원을 하겠다는 것인지 비즈니스 선진화라는 상위목표를 달성하는데 어떠한 역할을 할 수 있는지 명확하지 않다. 더구나 콘텐츠 개발 인큐베이션을 통한 강소기업 집중 육성이라는 과제 자체도 명확하지 않다. 왜냐하면 강소기업(hidden champions)이라는 것은 사람들에게 잘 알려지지 않았지만 각각의 영역에서 시장을 주도하고 있는 우량기업을 의미하는 것으로 창업단계에서 이루어져야 할 인큐베이션이 강소기업에게 지원된다는 것이 맞지 않기 때문이다. 그리고 이 과제가 비즈니스 선진화에 어떠한 역할을 하는지 명확하지 않다. 즉, 비즈니스 선진화라는 전략목표의 세 가지 과제들이 공통적으로 나타내고 있는 뚜렷한 목표가 드러나지 않고, 비즈니스

스 선진화라는 추상적인 전략목표 설정으로 서로 유기적으로 연결되고 있다는 생각이 들지 않는 것이다.

전략목표	주요 과제
비즈니스 선진화	<ul style="list-style-type: none"> -완성보증 확대, 콘텐츠 공제조합 설립 등 금융 지원 제도 다각화 -선택과 집중을 통한 유망콘텐츠의 상시적 투자지원체계 구축 -콘텐츠 개발 인큐베이션을 통한 강소기업 집중 육성

<표7> 비즈니스 선진화 목표에 따른 과제 (자료: 한국콘텐츠진흥원)

<표6>에서 확인해 볼 수 있듯이 2012년과 2013년의 문화체육관광부의 목표는 일자리창출과 국가경쟁력 강화 이다. 특히, ‘일자리 창출’이라는 목표는 2012~2013년에서만 볼 수 있는 것이 아닌 그동안 꾸준히 강조되어왔던 것이다. 하지만 문화콘텐츠산업을 경제적으로 성장시킴으로써 반드시 일자리가 창출되는 것은 아니다. 실제로 김규찬(2012)의 연구에서도 문화콘텐츠산업의 매출의 증가가 반드시 고용의 창출로 연결된다고 볼 수 없다고 지적한다. 왜냐하면 제조업과 같은 산업과 달리 문화콘텐츠 산업의 경우 우수한 문화콘텐츠가 만들어 지는데 절대적인 인력의 수가 질이나 가치가 비례하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 소수의 우수한 핵심인력을 통해 독창적이고 창의적인 문화콘텐츠가 만들어질 수 있다는 특성을 가지고 있다. 즉, 산업이 성장한다고 그에 비례해 반드시 고용창출이 일어나지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정부가 문화콘텐츠 지원 정책에서 항상 빠지지 않고 일자리 창출이라는 목표

를 내세우고 있다는 것이 과연 적절한 것인가에 대해서는 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 정부의 ‘일자리 창출’ 목표는 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업을 구성하는 단계에도 영향을 미치기 때문이다. 즉, <산학 애니메이션 프로젝트 지원>등의 지원 사업을 추진하거나 대상을 선정하는 과정에서 평가항목으로 일자리창출이 구성되어있는 등의 방식으로 정책 목표가 구체화 되어 있기 때문이다. 그렇기 때문에 정책의 목표가 설정되는 단계에서 명확성과 적절성이 떨어지게 되면 한국콘텐츠진흥원에서 실질적인 사업을 구성하고 성공적으로 사업이 집행되는데 영향을 미치게 된다. 실제로 <산학 애니메이션 프로젝트 지원>7) 사업의 경우 수혜업체가 해당 지원 사업 집행 과정에 참여하면서 사업의 실효성에 대해서 의문을 제기했다.

“인위적으로.. 그.. 산학연계 이런 것들을 의도적으로 만들어서 하는 것들은 과연 실효성이 있나 라는 생각을 개인적으로는 좀 해요. 별로 남는 것이 없다는 거죠. 회사의 기업의 입장에서는 어.. 정말... 그.. 말하자면 숙련되지 않은 인원들을 써서 할 때 어떤 여러 가지 어려운 점들도 있고 학생들 입장에서는 모르겠어요. 뭐 .. 그런 점들이 있어요.” (수혜업체 A)

7) 총 제작 인력의 30% 이상을 학생을 활용하여 제작 하는 TV시리즈 및 극장용 애니메이션 프로젝트 제작 지원 사업

2. 추진체계의 적절성

1) 집행 인력의 적정성

집행의 인력의 적정성은 해당 인력이 전문성과 재량권을 가지고 있느냐, 그리고 정책목표를 명확하게 인식하고 있느냐의 차원으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 해당인력의 전문성을 살펴보면 전문성이라는 것은 “담당업무와 관련하여 보유하고 있는 지식과 경험을 적극적으로 발휘하여 맡은 바 직무를 성공적으로 수행할 수 있을 뿐만 아니라 업무 수행과 관련한 적절한 책임성과 윤리의식도 함께 갖추고 있는 상태(김순양, 2001: 157)”를 말한다. 이러한 전문성은 전수일과 봉민근(1999; 주상현·안순엽, 2002에서 재인용)에 의하면 업무에 대한 숙련도, 전문지식, 기술 등으로 구성된다. 이를 한국콘텐츠진흥원의 담당자의 전문성에 대입해 보면 지원 사업 업무에 대한 숙련도, 지원 사업 및 문화콘텐츠산업에 대한 지식, 지원 사업 업무 추진 기술로 구성할 수 있다.

지원 사업 업무의 경우 기계나 특정 프로그램을 다뤄야 하는 실질적인 기술 등이 필요하지 않다. 그렇기 때문에 업무에 대한 기술은 업무에 능숙해 질수록 자신 만의 기술 즉 노하우를 터득할 수 있다는 측면에서 지원 사업을 얼마나 오랫동안 담당했는가에 따라 숙련도와 기술이 획득될 것이다(주상현·안순엽, 2002). 그렇기 때문에 얼마나 오랫동안 지원 사업을 담당하였는가가 숙련도와 기술을 획득하는데 중요하게 작용할 것이다. 한국콘텐츠진흥원의 담당자 역시 특정 지원 사업을 얼마나 담당했느냐에 따라 기술을 터득하는데 영향을 미친다고 응답하였다.

“보통 대부분의 조직들이 그리고 특히 제작 지원 사업 같은 경우

는 오래하면 스킬이 생깁니다. 즉, 사업을 좀 더 효율적으로 집행할 수 있게 됩니다. 그래서 해당 인력이 사업을 얼마나 담당했느냐에 따라 다르죠.” (한국콘텐츠진흥원 J)

그리고 문화콘텐츠산업과 관련한 전문지식을 가지고 지원 사업을 추진하는 것 역시 중요하다. 왜냐하면 한국콘텐츠진흥원에서 지원하는 사업들은 특정 장르만을 지원하는 것이 아닌 문화콘텐츠의 여러 장르를 지원하고 있고, 특히 장르별로 산업의 성숙도 정도, 구조 등이 다르기 때문에 이에 대한 전문지식을 가지고 있는 것은 중요하다. 한국콘텐츠진흥원의 담당자들의 경우 별도의 교육프로그램 등을 통해 전문지식을 습득하기 보다는 업무를 수행하는 과정에서 특정 장르나 문화콘텐츠산업 전반에 대한 지식을 습득하고 있었다. 그렇기 때문에 한국콘텐츠진흥원 담당자들의 경우 전문지식을 습득하는 측면이 해당 업무를 얼마나 담당했는가의 정도가 영향을 미칠 수 있다. 즉, 업무를 얼마나 담당했는가의 정도가 전문성 획득에 영향을 주는 요인으로 작용한다는 것을 알 수 있다.

“사업을 하다보면 진흥원에는 사람들이 많이 모이고 산업과 관련해서 얘기도 많이 듣고, 지원업체의 지원 서류, 간담회 등을 통해서 업체의 속사정 등을 알게 됩니다. 그리고 선배들 통해서도 알게 되고요. (중략) 내가 입사할 때는 기본적으로 문화산업에 대한 관심이 많은 직원들이 입사해서 그 산업에 대한 관심이 있었는데.... 요즘은 잘 모르겠어요...” (한국콘텐츠진흥원 J)

그렇기 때문에 이러한 측면을 고려하여 담당자들의 전문적인 지식과 노하우를 축적할 수 있는 인사행정시스템이 필요하게 되는 것이다(김호균,

2007). 그러나 한국콘텐츠진흥원의 경우 직무순환 제도를 통해 매해 인력의 30% 정도가 순환되고, 기관장의 교체와 외부 환경적 요인 등에 의해 매해 조직 개편이 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 측면은 별도의 교육제도 없이 업무를 수행하는 과정을 통해 전문성을 획득하고 있는 한국콘텐츠진흥원 인력의 전문성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다(최순영 · 장지원, 2009).

“1년에 30%의 인력이 로테이션 됩니다. 희망직무를 받고 한 자리에 있으면 좋겠지만 조직의 상황에 따라 바뀌어요. 2009년처럼 정부부처가 통폐합 되면 조직 변경은 당연할 수밖에 없어요. 그리고 3년마다 기관장 바뀌면 의례적으로 조직개편이 이루어집니다. 지금은 장르 중심으로 조직개편이 되었는데, 제작년에는 기능 중심 개편이었어요. 이러다 보니 거의 해마다 조직 개편이 있어요.” (한국콘텐츠진흥원 J)

공공기관 뿐만 아니라 사기업에서도 운영하고 있는 이러한 직무순환제도(Job Rotation)는 조직 구성원이 다양한 분야에서의 학습을 유도함으로써 한 분야에서의 전문성을 기르는 스페셜리스트(Specialist)가 아닌 다방면에서의 전문성을 가진 전문화된 제너럴리스트(Specialized Generalist)를 키우기 위함이다. 이는 조직의 입장에서는 조직구성원의 넓은 범위의 학습을 통해 다양한 인적 자원을 확보할 수 있는 방법이기도 하다(김영태 외, 2008). 또한 조직 구성원의 동기부여의 측면에서 인력을 재배치함으로써 직무에 태만을 방지하고 업무의 효율성과 생산성을 증대시키기 위한 목적도 있다(Ortega, 2001). 이는 기존의 연구들을 살펴봐도 알 수 있는 부분인데, 직무순환제도를 운영하고 있는 조직에

서는 ‘최적의 사람-직무 일치(optimal person-job fit)’를 가능하도록 하기 때문에 조직구성원이 직무를 수행함에 있어서 효율성과 생산성을 향상시킨다고 알려져 왔다. 또한 조직구성원이 가지는 직무만족도도 향상되는 것으로 알려져 있다(Jaturanonda et al., 2006).

하지만 조직구성원을 대상으로 하는 설문조사에 따르면 직무순환제도로 인해 응답자의 54.4%에서 퇴사나 이직을 고려한다고 밝혔다. 또한 직무순환제도가 제너럴리스트를 키우는 제도로써 실행되기도 하지만 좌천의 수단으로 사용되기도 하며 강제적으로 직무를 순환하다보니 개인 의사에 반하게 되거나 조직 간의 갈등도 가져올 수 있는 제도이기도 하다(아크로팬, 2012.4.23). 특히, 조직 구성원의 동기 측면에서 살펴보면 정년이 보장되어 동기부여가 필요한 직무에서는 직무순환제도가 실행되는 비율이 낮고 오히려 새로운 것을 배워야 하는 혁신적인 직무에서 직무순환제도 실행 비율이 높은 것으로 나타났다(Ortega, 2001; Eriksson & Ortega, 2006). 즉, 직무순환제도의 긍정적인 측면을 적극 활용해야 할 조직에서는 제도를 도입하는 비율이 낮고 상대적으로 도입하지 않아도 될 조직에서는 오히려 직무순환제도를 도입하고 있는 것이다. 이는 직무순환제도가 제대로 활용되지 못하고 있다는 것을 보여준다.

한국콘텐츠진흥원과 같이 공공기관에서 직무순환제도를 실행하는 주요한 이유는 동일한 직무를 장기적으로 수행함에 따라 발생할 수 있는 업무태만이나 직무침체를 사전에 방지하고, 결탁 등과 같은 부조리와 부패를 방지하기 위함이다. 또한 기관장이 바뀌면서 의례적으로 행해지는 조직개편에서 인사관리 및 이동이 편리하다는 측면에서 직무순환제도가 실행되고 있다(최순영·장지원, 2009). 한국콘텐츠진흥원의 경우에도 지원사업의 대상선정 과정에서 만일에 발생할 수 있는 사업 담당자와 업체와의 결탁 등을 방지하는 차원에서 직무순환제도가 긍정적인 효과를

발생 시킨다고 할 수 있다.

“오히려 너무 오래 있으면 그 사업과 관련해 히스토리도 너무 알고, 때로는 외부업체가 불편해져요.” (한국콘텐츠진흥원 J)

하지만 인력이 전문적인 지식을 축적하는데 어려움이 있고, 업무의 연속성을 저해하여 숙련도와 기술 등을 습득하는데 어려움을 줄 수 있다는 측면에서 직무순환제도의 문제점을 찾을 수 있다(최순영·장지원, 2009). 특히, 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업을 담당하는 인력들은 무엇보다 해당 산업 실태를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 그러나 위에서도 논의 했듯이 해당 산업의 실태를 정확하게 파악한다는 것이 담당자들의 개인적인 학습만을 통해서 이루어질 수 있는 것이 아닌 실제로 수혜업체들과의 커뮤니케이션, 지원 사업 추진 등의 과정과 함께 이루어져야 한다. 그렇기 때문에 직무순환이 갖게 되면 단기간에 해당 산업을 깊숙하게 파악하는 것이 쉽지 않기에 집행 인력이 전문성을 획득하는데 어려움이 있을 수 있다. 그래서 수혜업체 역시 이러한 측면에서 한국콘텐츠진흥원의 인력이 가지는 전문성이 부족하다고 인식하는 부분도 있었다.

“부족하다 싶었던 것들이 담당자들의 전문성! 그런 부분들인데.. 어... 그런 어떤 전문성을 조금 더 높이고 제대로 된 어떤 정보를 확보를 하려던지 하려면 산업실태를 정확히 알아야 되겠죠?. 그러려면 이제 이쪽 산업과의 많은 어떤 교류 커뮤니케이션이 필요한데, 거기에서 잘 못하게 되면... 그게 쯤.. 뭐... 이상한 또 얘기들이 나올 수가 있는 거잖아요. 그러니깐 적당한 거리를 두면서,, 적당한 거리라고 하는 것들은... 하면 최대한 모든 사람들은 정말

공정하게 대할 수 있는 공정하게 유지를 하면서 그런 다음에 정말 필요한 것이 무엇이나를 파악하고 이해를 하는 것은 정말 쉽지 않은 작업인데. 저는 담당자들한테 그게 필요하다고 생각해요.” (수혜업체 B)

하지만 또 다른 수혜업체들의 경우 한국콘텐츠진흥원 담당자들이 산업에 대해 가지고 있는 전문지식 측면에서는 과거에 비해 많은 부분 개선되었다고 응답하였다.

“상당히 전문성을 가지고 있다. (중략) 음.. 제작사의 생태라든가 그런 부분 들을 좀 잘 알고 있고, 또... 아까 얘기했지만 편성 확인서 같은 거를 방송사에서 다 받음으로써 저작권을 방송사에 몽땅 뺏기는 이런 것들도 잘 알고 있고, 어.. 그 다음에 뭐.. 프로그램의 진행과정이라던가 이러한 것들도 잘 알고 있어요.” (수혜업체 G)

“어..네! 많은 부분 그렇다고 생각을 하는게.. 특히 올해 지원해제한 사업 같은 경우에는,, (중략) 제가 알기로도 게임 쪽에 대한 경험이라던가 실제 산업에 대한 이해도가 높으신 편이셔서...” (수혜업체 D)

그러나 담당자의 잦은 교체로 인해 지원 사업을 진행하는 과정에서는 아쉬움도 있음이 드러났다.

“그분들이 기본 2~3년씩은 가시는 것 같다. 근데 이제 아쉬운 점

은 몇 년 동안 오래 계시지 않는 거라는 얘기죠. 새로운 분들이 오지만 물론 업무인계는 잘 이루어지기는 하지만 대개 2-3년 주기로 아마 교체되는 것 같다. 그것은 내부 인력시스템 적인 문제 일 수 있겠으나 그러나 한 분이 쪽 팔로우 해주면 더 좋을 수도 있겠죠.” (수혜업체 H)

“다소 중간 중간에 담당자들의 로테이션이 많이 되어서 아까도 얘기 했듯이 이게 기본적으로 지침들이 있지만 이것을 적용함에 있어 담당자들이 합리적으로 판단해야 하는데 업체의 의견을 문광부와 같은 곳에 어필해줘야 하는 어떤 임무를 떠 때가 있자나요. 그런데 그 내용을 잘 모르면 못하는 거죠.” (수혜업체 A)

지원 사업 담당자들의 전문성을 구성하는 또 다른 요인은 업무를 수행하데 있어서의 자율성이다(김순양, 2001). 문헌 연구를 통해 살펴보았듯이 문화콘텐츠 지원 정책을 집행하는데 있어서 창의성과 독창성이 요구된다는 측면에서 담당자들의 자율성 및 재량권이 꼭 필요한 것도 사실이다(윤종설, 2006). 특히, 수혜업체들이 문화콘텐츠를 실질적으로 제작하는 과정에서 수많은 변수들이 작용할 가능성이 많기 때문에 이때 담당자가 어떻게 조정하느냐는 중요한 문제가 된다. 즉, 앞서 살펴보았던 전문지식이나 숙련도 등을 토대로 담당자의 재량으로 조정할 수 있는가가 중요한 요소인 것이다. 이러한 측면은 담당자들이 <콘텐츠 지원 사업 관리 규칙>과 같은 지침을 적용하는 부분에서 많이 발생한다. 특히, 산출물을 제작하는 과정에서 사용되는 지원금을 정산하면서 많이 발생한다. 한국콘텐츠진흥원 담당자의 경우 따라야할 관리 규칙이 있기 때문에 규칙에 따라서 적용하나 수혜업체의 경우 제작 과정에서 변수가 발생하였

을 때 관리규칙의 적용이 힘든 부분이 있을 수 있다. 이러한 부분은 지원금을 정산하는 것과 직접적으로 연결되기 때문에 수혜업체의 경우 어려움이 발생하게 되는 것이다. 실제로 수혜업체A는 제작과정에서 변수들이 많이 발생하고 있는데, 담당자들이 <콘텐츠 지원 사업 관리 규칙>과 같은 지침을 적용하는데 있어 자율성이 없다보니 업체의 입장에서는 변수가 발생하였을 때 의도치 않게 거짓말을 하게 만든다고 응답하였다. 또한 수혜업체 H는 기획서의 방향이 제작과정에서 변경 되어야 하는 변수가 발생하였을 경우도 완전히 변경하지 못한다고 응답하였다.

“진흥원의 담당 관리자들에게 권한을 좀 더 많이 준다든가.. 즉, 유권 해석을 할 수 있게끔 한다든가.. 보면 끝이끝대로 하는 사람들의 경우 진흥법의 지침대로 그냥 적용을 하거든요. 하지만 그게 사실은 안 맞는게 많아요. 왜냐면 그거는 모든 거에 다 적용하게끔 만들어 놓은 것이기 때문에.. 근데.. 담당자들에게 유권 해석을 좀 더 많이 주면 본인들이 그것들을 적절하게 제작사들에게 무리 없게 기준을 적용해주지 않을까하는 바람이 있어요. 그런 경우가 있었어요,, 우리가 그 어떤 사업비 중에 외주 용역비를 써야 됐어요. 근데 그걸 개인에게 주게끔 이사람 이사람한테 맡기겠다 하고 우리가 저기 뭐냐..진흥원의 지원사업을 받았고 돈을 받았어요. 근데 특별한 사정이 생겨서 이 사람들이 안하게 됐어요. 안하게 됐단 말이에요. 그리고 우리는 이 사람들보다 더 좋은 업체를 선정해서 거기 외주를 줘야 되겠다 라고 했었어요. 근데 진흥원 에서 그거가 안 된다 라고 했어요. (중략) 중간에 변동하는 것이 좀 문제가 있다 라고 얘기를 했어요. 그래서 과도한.. 변경을 하려면 절차를 밟아야 하는데 과도한 거를

요구 했어요. 사실 외주하겠다라고 하는 사람들이 안하겠다라고 하면 딱히 사실 이유는 없는 거예요. 그 사람이 다른 더 좋은 일이 있는 거고 이럴 수도 있는 거거든요. 그래서 그 사람한테 사유서 이런 거를 받아오래요. 쉽지 않죠. 자기가 뭔가를 쓰는 건데.. 안하거든요. 우리는 그래서 참 문제가 생겨서 그래서 그냥 .. 간.... 우리도 편의상 이 사람이 몸도 안 좋고 해서 안한다고 합니다 라고 얘기를 했어요. 그랬더니 진단서를 떼오래요. 이런 것들은 과도한 어떤거죠. 사실은.. 사실은... 그러니까 우리가 업체의 입장에서는 정상적으로 가는 것인데 자꾸 거짓말을 하게끔 만들어요. 이해가 되시겠죠? 진흥원의 입장에서는 아프다라고 얘기를 했으니깐 진단서를 떼어오면 되자나 라고 할 수는 있지만 쉽지 않은 거죠 사실은.. 그런데 굉장히 변수가 많거든요.” (수혜 업체 A)

“중간에 내용이 변경되어야 할 경우가 있어요. (중략) 기획서를 준비한다는 거는 1년 내내 준비하는게 아니기 때문에 이게 뭐.. 한 두달 사이 짧은 기간에 자료조사하고 또 이거 아닌거 같고 해서 또 엮고 엮고 해서 뽁뽁하게 준비하다 보니깐 이게 실상이 그런지 까지는 만나서 일일이 인터뷰를 하지 않는 한 몰라. 근데 기획서 방향은 이거였는데 만들고 나서 쪽 접촉하다 보니깐 방향이 A 방향이 아니라 B 방향 인거죠? 그래서 확 틀고 싶어요. 이게 맞는 건데.. 그런데.. 그렇다 보면 이쪽에서는 야 그러면은 이 방향이었는데 이 방향으로 하게 되면 제작비가 오바되던 줄어들던 오바되면 상관없겠지만 줄어드는데 제작비를 환수해야 되나 어찌해야 되나 이런 고민들이 있을 수가 있자나요. 그런데 저희

입장에서 너무 틀수가 없는 거죠. 저희는 완전히 틀고 싶어도 이런 식으로 보고를 해놨기 때문에 약간 변형은 되지만 완전 방향을 틀지 못하는 거죠.” (수혜업체 H)

그러나 지원 사업을 추진하는 과정에서 수혜업체들이 원하는 것처럼 담당자들의 자율성과 재량을 강조하다 보면 지원 사업이 당초 목표했던 방향으로 흘러가지 않을 수가 있다. 그렇기 때문에 무엇보다 담당자들이 문화콘텐츠 지원 정책의 목표를 명확하게 인식한 상태에서 정책을 집행할 필요성이 있다. 하지만 앞에서 살펴보았듯이 정책의 목표 자체가 명확하게 설정되어 있지 않은 상태에서 담당자들이 정부의 지원 정책의 방향 및 목표를 명확하게 인식한다는 것은 어렵다. 한국콘텐츠진흥원 담당자 역시 문화콘텐츠 지원 정책에 대한 정부의 명확한 가이드라인 존재하지 않고 있음을 지적하고 있었다.

“정부에서 실리콘 밸리의 패자부활전을 표방할 것인지 아니면 성과주의로써 될 만한 것에 지원한다는 기존의 생각을 고수할 것인지에 대해 확실한 가이드라인이 있어야 되요.” (한국콘텐츠진흥원 J)

이렇게 정부의 지원정책의 방향이 명확하지 않다보니 한국콘텐츠진흥원의 경우 정책 집행에서 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 대상을 선정하는 과정에서 안정성을 추구하는 경향이 있었다. 즉, 정부가 제시하는 명확한 정책방향에 맞는 대상을 선정해서 정책 집행의 효율성을 높여야 함에도 불구하고 정책방향이 명확하지 않다보니 안정적으로 사업을 마무리할 수 있는 대상을 선정하는 경향이 있는 것이다. 왜냐하면 정책 집행이

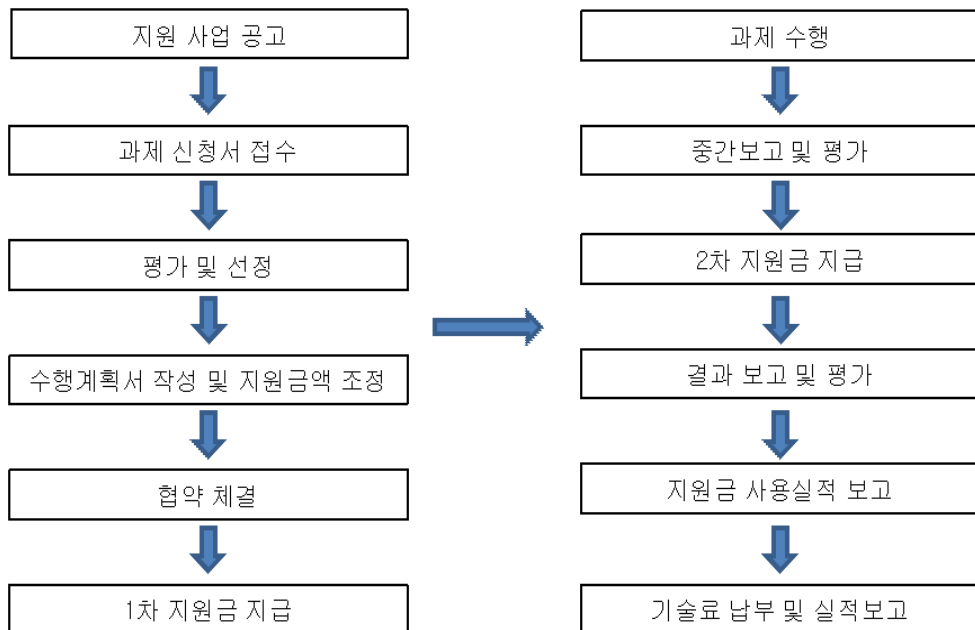
완료된 이후에 보여주어야 하는 것은 결국 성과이기 때문이다. 즉, 얼마만큼의 예산을 투입해서 몇 개의 업체가 수혜를 받았는데 몇 개의 콘텐츠가 성공 혹은 실패를 했다는 것을 보여 주어야 하는 것이기 때문에 안정성을 추구하게 되는 것이다(이용관, 2012).

“(지원 대상을 선정할 때 제일 먼저 고려하는 사항은) 담당자 입장에서 사고 안낼 수 있는 성실한 업체. 다 대박나기 보다 한 개 정도는 대박 나는 것을... 그러니깐 10개가 사고 안 나고 1개만 대박나면 좋은거예요. 뽀로로, 로보카폴리, 마당을 나온 암탉처럼요...” (한국콘텐츠진흥원 J)

그리고 이러한 측면에서 자율성과 재량권도 발휘할 수 없게 된다. 즉, 어떠한 뚜렷한 정책 목표 및 방향이 없기 때문에 담당자의 위치에서 자율성과 재량권을 발휘하는데 어려움이 있게 된다. 이것은 명확한 목표와 방향이 설정되지 않은 상태에서 하향식 정책 집행을 적용함으로써 발생할 수 있는 문제라고 할 수 있겠다. 즉, 우리나라처럼 하향식 접근 방법으로 정책을 집행하기 위해서는 명확하고 적절한 목표가 설정되었다는 전제(Pressman & Wildavasky, 1984)가 있어야 하지만 그렇지 않음으로써 정책집행과정에 영향을 미치는 것이다. 그렇기 때문에 표면적으로는 창의성, 독창성을 강조하면서도 실질적으로는 창의성, 독창성 보다는 안정성이라는 인식을 가지고 사업을 추진하게 되면서 정부가 개입하여 창조력을 제고하고, 문화콘텐츠산업을 육성한다는 지원 정책의 의의가 퇴색되는 경향이 있는 것이다.

2) 지원 사업 추진 일정 적절성

한국콘텐츠진흥원의 지원 사업은 <그림2>과 같이 운영되고 있다. 1년의 정부 예산이 확정되고 나면 한국콘텐츠진흥원에서 문화체육관광부에 예산을 신청한다. 그리고 한국콘텐츠진흥원의 내부 프로세스를 통해서 각각의 지원 사업에 예산을 편성한 후 각각의 지원 사업이 운영되기 시작한다. 지원 사업의 공고가 나가는 것을 시작으로 지원 대상을 선정하는 과정을 거친 뒤 1차와 2차에 나누어 선정업체에게 지원금이 지급되게 된다. 그리고 산출물이 완성되면 결과평가와 지원금을 사후정산하고 실적보고가 이루어지면 하나의 사업이 완료된다.



<그림2> 지원 사업 추진 일정 및 절차

정부의 예산편성과 대부분의 정부사업이 1년 단위로 운영되는 특성상 1년 단위로 지원 사업이 추진되면 실질적으로 콘텐츠 제작 과정에 투입할 수 있는 기간에는 한계가 있을 수 있다. 예를 들면, 4계절을 담아야 하는 다큐멘터리 제작의 경우 1년 단위의 지원 사업에 참여하게 되면 지원공고가 나가고 대상을 선정하는 등의 단계를 거치고 나면 1년 단위의 사업이라 하여도 실질적으로 6개월 정도의 제작 기간만 보장 받을 수 있다. 그렇기 때문에 4계절을 담아야 하는 다큐멘터리 제작을 완성할 수 없다.

이와 같이 콘텐츠 제작 지원 사업에서 가장 중요한 단계인 제작과정에서 충분한 기간을 보장해주지 못한다면 추후 결과물로 완성된 콘텐츠의 질을 보장할 수 없을뿐더러 콘텐츠 자체를 완성하지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 그래서 이러한 측면을 한국콘텐츠진흥원에서 반영한 결과 2011년도부터는 각각의 콘텐츠의 특성이나 제작 규모에 따라 제작기간의 보장을 위해 최대 3년 단위로까지 연장되어 지원 사업이 운영되고 있다. 또한 합리적인 이유가 있다는 전제하에 제작 기간이 충분하지 못한 경우 연장도 가능하다. 그렇기 때문에 사업이 추진되는 과정에서 가장 중요한 콘텐츠의 제작 기간을 충분하게 보장할 수 있다.

“정부예산 편성을 보면, 보통 1년 편성 되잖아요. 한계가 있어요. (중략) 사업마다 다르기는 한데,, 주로 1년에서 2년까지.. 뭐 어떤 경우는 3년까지 가는 것도 있는데, 주로 콘텐츠에 제작하는 충분한 기간은 저희가 다 주려고 노력하고 있습니다.” (한국콘텐츠진흥원 I)

“과거에는 기간이 대작 같은 경우에는 너무 짧았어요. 그런데 지

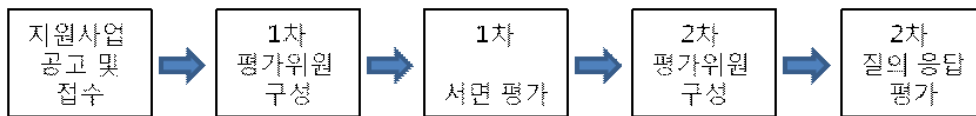
금은 익년도 5월 까지 하니까 지금은 충분한 제작기간이 되요. 과거에는 11월말까지 해야 되기 때문에 너무 부족했어요. (중략) 지금은 익년도 5월까지가 해서 충분해요. 그 부분은 너무너무 잘 해준 것 같아요.” (수혜업체 G)

“부족하다고 느끼지는 않은 것 같아요. 대부분 그랬던 것 같고요. 그리고 필요에 따라서 중간에 연장을 할 수 있는 어떤 그런 것들도 있으니까 그러한 어떤 시스템을 잘 활용할 수 있는 걸로 봤을 때는 나쁘지 않다 라고 봐요. (제작 기간 연장은) 합리적인 이유를 대고 한다면 뭐... 그거를 잘했던 것 같아요.” (수혜업체 A)

3. 대상선정과정의 타당성

지원 사업의 대상을 선정하는 평가의 절차는 아래의 <그림3>과 같다. 지원 사업에 대한 공고가 나가고 제안서 등 서류접수를 받는다. 평가는 총 1차 서면평가와 2차 질의 응답 평가에 걸쳐 실시된다. 1차 서면평가 전 사업의 담당자는 제출 된 사업계획서와 평가와 관련된 서류를 통해 신청자격, 제출 서류의 적정성 등 적합성 검토한다. 이는 부적격한 지원 업체를 평가대상에 포함시키지 않기 위한 작업인 동시에 평가위원과 지원 업체 간의 이해관계를 배제하여 평가 절차상의 공정성을 획득하기 위함이다.

“신청 접수를 받고 나서 담당자가 서류를 검토 합니다. 이것은 평가위원과 지원 업체의 이해관계를 배제하기 위해서 하는 거예요.” (한국콘텐츠진흥원 J)



<그림3> 대상 선정 과정

수혜 대상을 선정하기 위한 첫 번째 단계로 서류 심사를 하게 되어있다. 서류 심사는 지원 사업을 정확히 이해하고 제대로 갖추어서 지원한 업체를 가려낼 수 있는 가장 기초적인 단계로써 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 제안서를 작성하는 단계에서 철저하고 심혈을 기울여 준비한다는 것은 단순히 금전적인 지원을 받는 것을 넘어서 실제로 좋은 콘텐츠를 제작하고자 하는 업체의 의지를 엿볼 수 있기 부분이기 때문이다.

“실제로 말씀을 드리면... 정확하게 이 사업을 이해를 하고 오는 사람의 숫자가 그렇게 많지가 않아요. 반 정도가 관심이 있어서 오는 거고, 반 정도는 여기도 냈다가 저기도 냈다가 했다가 하는 데가 굉장히 많아요. 작년에 냈다가 공안을 살짝 수정해서 내기도 하고, 여기도 냈다 전파진흥원에다가 내기도 하고 온갖 곳에 다 냅니다. 그러니깐 그 분들은 다른 데로 톡 던져봐서 되면 좋고...반 정도가 이런다고 보면 되요.” (한국콘텐츠진흥원 I)

그렇기 때문에 지나치게 많은 서류와 준비가 필요한 것도 문제가 될 수 있지만 제안서 작성하는 단계에서부터 어느 정도 노력과 시간이 많이 투입 될 수 있는 과정도 중요한 부분이라 할 수 있겠다. 그리고 많은 수혜 업체에서 제안서 작성을 위해 많은 시간과 노력이 투입되고 있다고 설명 하지만 과도하게 느끼기 보다는 경쟁을 위해 당연히 거쳐야 하는 과정이라고 인식하는 경우가 대부분이었다.

“지원에 드는 비용은 좀 센 편이죠. (중략) 워낙 많은 회사들이 다들 지원을 하게 되고, 그리고 그러다보니까 경쟁에서 어느 정도 잘되기 위해서 준비 하는 과정이 길 수밖에 없죠. 노력도 꽤 많이 들어가는 것 같고...” (수혜업체 D)

콘텐츠 제작 지원 사업의 공고 시 제안서의 양식과 작성요령에 대해 설명되어있다. 특히, 제안서를 5페이지 이내로 작성해야 한다는 양의 제한과 제안서에 포함되어야 하는 내용과 서식에 대한 규정을 둠으로써 순수하게 지원 업체의 콘텐츠, 그리고 제작 역량 등을 평가하고자 함이 보여진다. 이렇듯 형식을 통일하고 과하게 문서를 받지 않는다는 것은 올바른 대상을 선정하기 위해 가장 기본적인 노력을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 제작 지원 사업에 지원을 하는 업체 역시 양식이 제안서의 페이지 수 제한이 없었던 과거에 비해 과하게 문서를 받지 않아 단순히 페이지 수를 늘리기 위한 목적으로 해당 콘텐츠를 평가하는데 있어 불필요한 자료들을 추가하지 않고 있다. 또한 모든 지원 업체가 제한 된 페이지 수, 통일 된 양식으로 작성하기 때문에 지원을 하는 입장에서나 그것을 평가해야하는 입장에서나 실질적인 콘텐츠 자체에 집중할 수 있고 콘텐츠의 핵심만을 보여주고 평가할 수 있게 되었다는 측면에서 긍정적이라 할 수

있겠다.

“지금은 많이 좋아졌어요. 예전에 비해서.. 지금은 이제 페이지 수를 제한을 하거 든요.. 그러니까 예전처럼 좀 불필요하게 페이지를 늘리기 위해서 우리가 꼭 필요한 양은 있어요. 내 프로젝트가 이것은 좋은 프로젝트다라고 보여주기 위해서 핵심적인 내용은 담아야 되는게 있는데 예전에는 페이지 제한이 없을 때는 또 양으로 승부하는 경우들이 서로 막 업체에서 이만큼을 내면 나도 이만큼 을 낼 수밖에 없는 거예요. 그러면 온갖 정말 쓰레기 같은 자료를 다 붙여 넣을 수밖에 없어요. 시나리오, 콘티 다 합치면 이만큼 되는 거 이것들 아무도 못 읽거든요. 평가하는 사람이 읽을 수도 없어요. 그 자료를 갖다 채워 양만 보고 이렇게 했다 그러한 시기가 실제로 있었는데 지금은 이제 페이지 수를 제한했기 때문에 그러한 폐해는 되게 많이 줄어들었다라 생각해서 고마운...” (수혜업체 C)

“장수를 줄여서 받는 형식을 통일했다 라는 점에서 높이 평가하고 있어요. 나머지 말씀 드렸던 것처럼 되게 기본적으로 그런 투자를 아끼지 않고 할 수 있는 기업의 같은 경우에는 많은 장수에 지금까지 제작 되어 있었던 많은 이미지들을 바탕으로 해서 굉장히 예쁜 콘텐츠 소개서를 만들어서 또 할 수 있다고 보는데, 이런 것들에 대한 좀..... 그런 것들이 오히려 불합리 할 수 있었겠죠. 콘진원은 그런 점에 되게 좋은 것 같아요.” (수혜업체 D)

평가절차의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 평가위원의 구성이 무엇보다 중요하다. 왜냐하면 지원 사업의 목적에 가장 잘 부합하는 업체를 선정하는데 평가위원이 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 또한 콘텐츠라 함은 명확한 숫자로 좋고 나쁨이 객관적으로 평가 될 수 없는 한계를 지니고 있기에 아무리 좋은 평가기준이 마련되어 있다고 하더라도 누가 평가하느냐에 따라 그 결과는 달라질 수 있다. 즉, 평가를 함에 있어서 평가위원의 주관이 개입 될 수밖에 없기 때문에 평가의 신뢰성을 획득하기 위해서는 평가위원의 구성이 중요하다. 그리고 평가위원과 지원 업체 간의 결탁이 이루어져 평가의 공정성을 해칠 수 있기 때문에 이들의 이해관계를 사전에 배제하는 것도 중요하다 할 수 있다.

평가위원의 구성이 적절하기 위해서는 위에서 논의한 측면을 포함할 수 있어야 한다. 즉, 올바른 지원 대상을 선정할 수 있는 전문성과 지원 업체와의 이해관계가 없도록 평가위원을 구성해야 한다. 지원 업체와의 이해관계는 앞서 언급한 것과 같이 1차 평가위원을 구성하기 이전에 담당자들이 제출된 서류를 검토하여 배제하고 있다. 또한 평가위원이 구성되고 난 뒤 업체와의 결탁을 방지하기 위해 평가위원의 구성은 평가 2~3 일전에 실행하고 평가위원은 공개하지 않는다. 평가위원의 전문성을 확보하기 위해 각 분야별로 존재하는 전문가인력 Pool 시스템을 통해 구성한다. 평가위원은 선정전담부서에서 최종적인 평가위원의 3배수를 추천하고, 추천순위에 따라 참석가능자순으로 7명 내외로 구성하고 있다. 그리고 평가위원은 1차 서면평가와 2차 질의 응답평가를 각각 다르게 구성하고 있다. 이렇듯 한국콘텐츠진흥원은 평가체계나 절차에서 최대한 구성타당성을 확보하기 위해 노력하고 있는 것을 알 수 있다.

수혜업체 역시 평가체계에 있어서 한국콘텐츠진흥원이 최대한 공정하게 진행하러 노력하고 있다고 생각하였다. 특히, 과거에 비해서 평가위원의

구성이 산업의 전문가를 중심으로 이루어지고 있다는 부분에 대해서 긍정적이었다. 과거의 경우 해당 산업의 전문가를 중심으로 구성되는 것이 아닌 교수 등의 실제 산업에 경험이 없는 사람들로 구성되었었다. 산업의 전문가를 구성한다고 하여도 현업에서 물러 난지 오래된 사람을 평가위원으로 위촉하게 됨으로써 평가의 전문성이나 신뢰성의 측면에서 부족한 것은 사실이었다. 하지만 현재는 전문가 Pool 시스템을 운영함으로써 평가위원의 구성에서 전문성을 확보하는 방향으로 변화하고 있다는 측면에서 상당히 긍정적이라 할 수 있다.

“심사위원의 구성은 굉장히 중요하다고 보고. 이것은 제 개인적인 생각입니다만 과거에도 지원을 했었고, 과거에 비해서는 현실을 반영한 심사위원 구성으로 많이 급하게 긍정적으로 변하고 있다고 생각하는데, 그전에는 뭐,, 교수님들이라 던지 이런 분들이 많았고 아니면 이쪽 계통에 계시지만 실제 현업을 떠난 뭐... 이런.. 뭐..기관장이나 이런 분들.. 그런 분들이 주로였다면, 요즘은 정말 제작 현장에서 직접 프로듀싱을 하는 물론 본인이 현장에 나가서 촬영까지는 안하더라도 직접촬영을 해 온 거를 검수하고 기획에 대한 틀을 조정하는 실질적인 담당자들이 눈에 많이 띄기 시작했어요. 그런 부분들은 굉장히 긍정적인 평가라고 생각하고. 그 다음에 이제 여기 쓸 때 (제안서 작성 할 때) 제작책임자의 학력이나 무슨 지도교수가 누군지도 적어내게 되어있더라고, 그래서 왜 그런가 했더니 나중에 알고 봤더니 그런 분들은 심사위원회에서 배제 하려고 그런다고 같더라구요.” (수혜업체 H)

그럼에도 불구하고 한국콘텐츠진흥원의 제작 지원 사업은 콘텐츠 자체를 평가해야 한다는 부분에서 어쩔 수 없는 한계를 가지고 있다. 특히, 대부분의 제작 지원 사업의 경우 해외수출을 위한 재제작이나 후속시즌 제작을 제외하고는 완성된 콘텐츠가 아닌 아이디어, 기획 단계에서 평가해야 하기 때문에 그 어려움은 더 가중될 수밖에 없다. 물론, 무형의 자산인 콘텐츠를 평가할 필요성이 제기되고 있어 ‘콘텐츠가치평가모형⁸⁾’을 개발하는 등의 노력을 하고 있지만 ‘콘텐츠가치평가모형’은 실질적으로 완성보증보험 등의 금융권에서 참고하는 정도로만 활용되고 있지 평가단계에서 쓰이지는 않고 있다. 평가단계에서는 한국콘텐츠진흥원 자체적인 평가기준을 통해 평가가 이루어지고 있지만, <표8>, <표9>, <표10>에서 볼 수 있듯이 전파진흥원의 프로그램제작 지원 사업의 평가기준표와 크게 다른 점은 없다. 또한 장르별 사업별 다르게 구성되어 있지만 큰 틀에서는 대부분은 동일하게 적용되고 있다.

8) 문화체육관광부가 방송, 영화, 게임, 애니메이션, 캐릭터의 5개 장르 콘텐츠의 무형 가치를 체계적으로 평가하기 위해 2010년 9월 콘텐츠가치평가 모형을 선보였다. 콘텐츠 가치평가 모형은 기업 재무상황 등을 배제하고, 콘텐츠 특성과 장르별 속성을 고려해 콘텐츠산업에 특화된 평가모형이다.

구분	평가항목	내용	배점
서면 평가	기획의 독창성, 창의성	기획의 차별화 여부	30
	기술의 차별성	신기술 접목	25
	상용화 성공 가능성	상용화 계획의 현실성 및 구체성	25
	전략시장 진출 가능성	전략시장(남미, 동남아)의 진출이 가능한가?	20
	지역 게임기업 가산점		(5)
질의 응답 평가	게임콘텐츠의 우수성	콘텐츠의 창의성, 시장성, 기술적 우수성	20
	상용화 계획의 우수성	상용화 계획의 구체성 및 실행가능성	25
	주관기관 및 참여기관 경쟁력	성공적인 과제 수행을 위한 경쟁력	20
	과제의 성공적 수행	과제를 성공적으로 수행하기 위한 참여인력, 수행계획의 적합성	15
	사업비의 적절성	개발비 규모, 개발비 산출 내역	10
	일자리 창출	과제수행으로 인한 신규채용 10명 기준	10

<표8> 차세대 게임 콘텐츠 제작 지원 사업 평가기준표 및 배점표

(자료: 한국콘텐츠진흥원)

구분	평가항목	내용	배점
서면 평가	기획 역량	기획의 참신성, 목표시장의 적합성	25
	제작 역량	완성경험에 따른 제작능력 제작인력에 따른 제작능력	25
	성공 가능성	상용화 계획의 현실성 및 구체성	20
	마케팅 및 유통/배급 계획	마케팅 및 유통/배급 계획의 현실성 주요 목표시장 타겟의 적절성	20
	일자리 창출	일자리 창출 계획의 여부	10
질의 응답 평가	기획 역량	제작 목적에 맞게 기획이 면밀한가	15
	제작 역량	업무수행능력의 충분함	15
	목표시장에 대한 이해도	목표시장에 대한 이해와 진출의 현실성 공동제작, 공동투자, 배급/유통계획의 성공적인 진행여부	25
	마케팅 및 유통/배급 계획	마케팅 및 유통/배급에 대한 현실적 계획 및 적절성	25
	추진체계/일정, 예산의 적절성	추진의지가 있는가 작품 제작 일정의 타당성 및 실현 가능성 제작 예산의 합리성 및 적절성	10
	재원마련 가능성	기 투자 금액 등 재원구조의 안정성 향후 프로젝트에 대한 투자 가능성	10

<표9> 애니메이션 본편 제작 지원 사업 평가기준표 및 배점표

(자료: 한국콘텐츠진흥원)

평가항목	평가내용	배점
제작계획의 우수성 및 성공 가능성	채널 경쟁력 강화 및 지원 목적에 대한 부합성	10
	소재 및 구성(스토리)의 우수성 및 독창성, 창의성	30
	수익모델 창출 및 해외 마켓 성공 가능성	20
제작비의 적절성	자체자원(인력, 시설) 활용 및 공동제작을 통한 활용 적절성	10
	제작비 구성의 적정성	10
제작능력 및 제작, 홍보계획	법인의 공적 능력 또는 콘텐츠 제작역량	10
	제작, 홍보계획의 구체성 및 우수성	10
총 점		100

<표10> 전파진흥원 프로그램제작 지원 사업 평가기준표 및 배점표
(키즈,애니메이션/단막극) (자료: 전파진흥원)

<표8>과 <표9>에서 볼 수 있듯이 <차세대 게임 콘텐츠 제작 지원 사업>과 <애니메이션 본편 제작 지원 사업>의 공고가 나갈 때 제시되는 평가기준을 살펴보면 콘텐츠 자체를 평가할 수 있는 주요한 항목은 기획력이다. 아이디어의 단계에서 평가를 해야 하기 때문에 기획력은 콘텐츠를 평가하는데 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 그리고 제작 능력과 기술력 역시 향후 완성될 콘텐츠에 영향을 줄 수 있기에 평가되어야 할 항목이라 할 수 있다. 제시되는 평가기준만 놓고 보았을 때는 사실 항목별로 세부적인 기준안이 있는지의 여부를 알 수 없기 때

문에 단정 지을 수는 없겠지만 콘텐츠의 기획력이 참신한가 혹은 독창적인가를 판단하는데 실효성이 있을지는 의문이다. 왜냐하면 기획력이라 하는 것을 어떻게 평가하느냐의 여부가 콘텐츠의 가치를 평가하는 것으로 볼 수 있는데 기획력 자체를 어떻게 평가할 것인가에 대한 세부적인 기준이 제시되어 있지 않기 때문이다. 그리고 <애니메이션 본편 제작 지원 사업>의 제작능력역시 서면평가와 질의응답평가로 판단한다고 하면 제작진의 수상이나 경력을 기준으로 판단할 가능성이 높기에 편향이 발생할 가능성이 크다. 실제로 한 수혜업체에서는 한국콘텐츠진흥원이 제시하고 있는 평가기준이 명확하지 않아 업체 별로 차별화시키기 힘들다고 지적하였다. 특히, 콘텐츠 자체를 평가하는데 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 기획의도, 제작능력 등의 평가항목의 실효성에 대해 의문을 제기했다.

“사실은 콘텐츠진흥원 뿐만 아니라 다른 기관의 뭐 공기업 지원 기준표와 크게 다른 점은 없어요. 대개 우리들이 아는 뻔한 항목이라는 얘기죠. 뭐 특별히.. 단지 뭐.. 그 회사에서 과거에 지원 받았던 프로젝트를 잘 수행하였는가에 대한 그러한 것들을 반영한다는 것은 실제적인 데이터가 있으니까 가능하겠지만, 기획의도가 명확하냐, 이게 공익적이냐, 제작진의 제작능력이나 이런 부분들은 사실 크게 실효성은 없는데, 그래도 이제 평가는 해야 되니까 기준안은 마련하는데 사실 또 한편 생각하면 그것에 뺄만한 기준안이 있겠느냐는 생각하면 또 막연한거 같아요. 근데 약간 제시하는 기준안들은 어떻게 보면은 그렇게 실질적으로는 회사 대 회사를 놓고 보았을 때는 차별화를 떨 수 없는... 두루뭉실하다는 얘기죠 사실...” (수혜업체 H)

그래서 한국콘텐츠진흥원은 콘텐츠자체의 가치를 평가한다는 것의 한계를 극복하기 위해 제작업체가 기획된 콘텐츠를 실현할 수 있는가를 중요하게 평가하고 있었다. 그렇다면 <표8>과 <표9>에서 알 수 있듯이 콘텐츠 자체의 가치보다 시장진출가능성, 마케팅·유통, 재원 등의 측면을 더 많이 고려하고 있었다. 물론, 이들이 콘텐츠 자체의 아이디어의 측면 등을 전혀 고려하지 않는 것은 아니지만 결국 콘텐츠의 아이디어가 최종적인 평가의 기준이 아닌 기업의 외형적 역량과 직결되어있는 요소들이라는 것을 알 수 있다.

“콘텐츠는 아시는 것처럼 서류로 해가지고 물건이 나오기 전까지는 여러 가지 작업이 들어가는 것이라서 아무리 심사기준을 까다롭고 철저하고 고객기준을 맞춰서 한다고 하더라도 결과물을 그렇게 만들어내냐 안만들어 내냐하는 것 하고는 굉장히 차이가 있는 거예요. 물론 그 부분에서 기업이 신뢰성이 있는지 대표이사가 신뢰성이 있는지 여러 가지 자료조사를 합니다. 그리고 이것이 과정상으로 실현가능성이 있는지 없는지를 판단해요. (중략) 실현가능성은 기본적인 전제예요” (한국콘텐츠진흥원 I)

이러한 측면은 평가기준표의 각각의 항목의 배점을 보아도 알 수 있다. <차세대 게임 콘텐츠 제작 지원>의 경우 1차 서면평가에서 콘텐츠 평가 배점 비율 55%, 2차 질의응답평가에서 콘텐츠 평가 배점 비율 20%이다. 그리고 <애니메이션 본편 제작 지원 사업>의 경우는 1차 서면평가에서 콘텐츠 평가 배점 비율 50%, 2차 질의응답평가에서 콘텐츠 평가 배점 비율 30%이다. 두 사업 모두 1차 서면 평가에서는

콘텐츠 자체에 대한 평가비율이 총 평가에서 절반 이상을 차지하고 있다. 하지만 2차 질의응답평가에서는 게임은 20%로, 애니메이션은 30%로 줄어들었다는 것을 알 수 있다.

위에서 논의 했던 것과 같이 최종적인 당락은 콘텐츠 자체가 아닌 다른 요소에 의해 결정된다는 것을 알 수 있다. 이렇다 보니 신생업체나 영세한 업체의 경우 한국콘텐츠진흥원 지원사업의 문을 두드리는데 쉽지는 않다. 물론, 아무리 참신하고 독창성이 있는 콘텐츠라 하더라도 완성 가능성이 높지 않다면 분명 문제가 된다. 하지만 정부의 지원이라는 것이 본래 충분히 제작역량이 있는 업체를 위해 존재하는 것이 아닌 만큼 참신하고 기획력은 있으나 제작능력이 떨어질 때 좋은 콘텐츠로 만들어낼 수 있도록 유인하는 것이 중요한 부분이다. 이러한 측면에 대해서 한국콘텐츠진흥원 역시 인식하고 있었지만 지원 사업의 평가 기준표 및 배점표를 보면 이를 실천하기에는 아직은 한계가 있음을 알 수 있다.

“콘텐츠 업체가 보면 아이디어는 좋으나 제작역량이 많이 제작 역량이라고 하면 인력이나 자원이 모자라서 안되는 쪽이 있는 거예요. 그거는 굉장히 중요한 자산가치인데 그쵸? 기획력이 있는 창의성이 있는 업체는 살려야 된다는 것이죠. 그렇게 하기 위해서 공쪽이 있는 거라고 보는 거거든요.” (한국콘텐츠진흥원 I)

대상선정이 완료된 이후 평가 결과나 선정된 업체 명, 작품명에 대해서는 공개가 이루어지지 않고 있다. 즉, 선정된 업체의 접수번호만 공개가 되어 사실상 어떠한 작품이 어떠한 이유로 선정되었는지 알 수가 없다.

특히, 정부가 국민의 세금으로 운영하는 지원 사업이라면 투명성의 확보를 위해서는 공개해주어야 하지만 공개가 되고 있지 않았다. 공개하지 않는 타당한 이유가 있는가의 여부를 한국콘텐츠진흥원의 담당자를 통해 확인해 보았지만 모르겠다고 응답하였다.

“내·외부 사정이 있을 텐데..... 잘 모르겠어요.” (한국콘텐츠진흥원 J)

이렇게 정책집행과정에서 의사결정을 해야 할 시 결과가 공개 되는 경우보다 그렇지 않은 경우에서 부패가 가능성이 높은 것이 일반적이다. 또한 이러한 비공개성은 불투명한 과정 자체를 고착시킨다는 측면에서 문제가 된다(윤종설, 2006). 그렇기 때문에 투명성을 확보하기 위해서는 공정한 평가위원을 구성하고 체계적인 평가기준을 마련하는 것만큼 대상선정 결과를 공개하는 것도 중요하다고 볼 수 있다. 수혜업체 역시 대상선정결과가 공개되지 않는다는 것을 중요한 문제로 보고 있었다. 또한 평가과정에서의 투명성을 확보하기 위해서는 공개해야 하는 것이 바람직하고, 당장 공개하기 힘들다면 1~2년 후에라도 공개를 해주어야 최소한의 투명성을 확보할 수 있는 것이라 생각하고 있었다.

“피드백을 안 하는 것이 굉장히 중요한 문제라고 생각을 해요. 왜냐하면 일단 예전에 벌써 한 몇 년 됐어요. 예전에는 그러한 것을 공지를 했던 말이죠. 심사위원의 명단도 공지를 하고, 그니깐 사전에 아니고 사후에 심사위원 명단도 하고, 당선 된 것들은 왜 당선이 되었고, 그니깐 심사위원 평가라던가 그런거 있자나요. 애니메이션센터의 지원사업은 그러한 것이 공개가 되요. 그런데

진흥원은 공개가 안 되요. 히스토리를 들어보면 안 되는 이유는 떨어진데가 하도 말이 많고, 컴플레인이 많아서, 그런거가 사실은 귀찮아서 공개를 안 한다라는 것이 내부적 사정인 걸로 알고 있어요. 근데 뭐 떨어진데는 누구나 불만이 있지 않겠어요? 그런데 이제 그거는 진흥원이 극복해야 될 문제인 것 같고, 제가 볼 때는 왜 이것을 공개를 해야 되냐면 어.. 일단은 심사위원의 투명성 확보, 그 다음엔 선정된 작품의 투명성 확보. 물론 그걸로 인해서 말들이 많다 하더라도 객관화 시켜서 그러한 것들은 두어야 된 다는게 하나 있구요.” (수혜업체 A)

“공정한 심사가 이루어지기 위해서는 저는 심사위원들이 일정한 책임감을 가져야 된다 라고 생각해요. 그리고 그 결과에 대해서도 일정부분 책임을 져야 되는 부분들이 있고요. 안 그러면 몇몇 사람들과 몇몇 프로듀서들과 결탁되었거나, 청탁되었다는 어떤 그러한 것들 불신, 우려, 뭐 이런 자유로울 수 없을 수 있기 때문에 그런 것들을 통해서 그 이분이 여기에 있었고 어떤 의견을 제시를 했으며 어떻게 했다고 하는 것들은 당장은 아니더라도 1~2년 후에 사람들이 열람해 보고 확인 할 수 있어야 된다고 생각을 해요.” (수혜업체 B)

“당연히 공고해야죠. 정부에서 하는 사업인데 그거를 결과 공개를 안 한다는 것은 말이 안 되죠. 실질적으로 평가 결과 까지 다 공개해야 되는데.. (중략) 원칙적으로만 얘기 하면은 정부에서 하는 사업은 시작부터 끝까지 다 최대한 공개되어야하죠.” (전문가 L)

투명성을 확보하기 위해서 평가 결과를 공개하는 것도 중요하지만 평가 결과가 콘텐츠 제작 업체에 도움을 줄 수 있다는 측면에서도 중요하다. 즉, 어떠한 작품이 어떠한 이유로 선정되었는지 공개가 된다면 비록 떨어졌다하더라도 차기년도를 준비하면서 어떠한 부분을 보완하고 수정해야 하는지 등의 학습효과를 발생시킬 수 있다는 점에서 충분히 의미가 있다는 측면에서 중요한 것이다. 특히, 경험이 부족한 신생업체를 정부가 바람직한 길로 유인할 수 있는 방법 중의 하나인 것이다.

“이런게 왜 중요하냐면 그래도 해본 업체들.. 왜본 업체들이 경쟁력이 있어요. 왜냐하면 알거든요. 자기네가 뭘 어떻게 준비해야 되는지 안단 말이죠. 근데 아주 작은 신생업체들은 그런거 잘 몰라요. 그런데 혹시 자기네가 요번에 떨어졌다하더라도 어.. 된 것들이 이래서 됐고 떨어진 것들 이래서 아쉬운 것들은 이래서 아쉬운 것들을 보면 그걸로도 본인들이 학습이 된다는 거죠. 문화 콘텐츠를 만들고 할 때, 아... 남들은 저런 시각으로 보는구나.. 심사의 당락과 상관없이 돈을 들여서 하는 것이기 때문에 (심사과정자체가...)일종의 자문의 역할, 컨설팅의 역할도 크다고 보거든요. 이 심사과정이.. 그런데 왜 그런 좋은 기회를 없애버리는 사실 이해가 안되고, 그런 것들을 잘... 심사평 같은 것만 잘 써놓아도 그런 도움들을 많이 받을 수 있죠. 이게 사실 자산이거든요. 신생업체들은... 신생업체의 경우 우리가 똑바른 길로 가는지 이상한 길로 가는지 알아야 되거든요.” (수혜업체 A)

그러나 몇몇 수혜업체에서는 평가 결과를 공개할 필요가 없다고 응답하였는데, 1차와 2차에 걸친 평가만으로는 정확한 피드백이 나올 수 없을

뿐더러 현재의 평가 과정으로서는 지원 업체들의 콘텐츠를 제대로 파악한다는 것은 불가능하기 때문이다 라는 것이 수혜업체들의 생각이었다.

“정확한 피드백이 나올 수가 없어요. 심사과정이 공정하다는 것과 배치되는 것 같지만 콘텐츠를 하루에 한 번에 피티로 파악하는 것은 불가능합니다. 하지만 심사는 해야 하고, 그렇기 때문에 심사자체가 완전히 체계적이기는 불가능하죠. 그렇기에 불합격한 입장에서는 피드백을 받아들이는 수는 없을 것 입니다. 그래서 심사 기준을 납득을 시키지 않는 한 피드백은 안되요.” (수혜업체 E)

여기서 정확한 평가결과가 나올 수 없기 때문에 평가 결과를 공개 하면 안 된다는 수혜업체의 생각은 역설적으로 현재의 평가 절차의 체계에 대해 충분한 신뢰를 하고 있지 않다는 것을 보여준다. 이러한 측면은 수혜업체들이 평가체계와 과정에 대해 긍정적으로 대답한 이면에 아직 대상을 선정하는 과정에서 한국콘텐츠진흥원이 충분한 신뢰성과 공정성을 획득하고 있지는 못하다는 것을 보여주고 있다는 측면에서 중요하다.

4. 추진과정의 효과성

1) 지원금의 규모 및 지급 방식

제작 지원 사업의 경우 제작 단계에 지원을 하는 것의 특성상 지원금을 통해 직접 지원하는 방식이 주를 이루고 있다. 2012년도 제작지원본부

에서 가장 큰 예산이 편성되었던 <방송영상콘텐츠 제작 지원>, <글로벌 애니메이션 본편 제작 지원>, <차세대 게임 콘텐츠 제작 지원>의 예산과 실제 지원한 업체 수는 아래의 <표11>과 같다. 콘텐츠 제작에 들어갔던 총 소요재원에서 지원금이 차지하는 비율은 지원 사업별, 수혜업체의 콘텐츠 제작 규모별로 다르다. 크게는 총 소요재원에서 약80%를 차지하는 경우도 있고, 작게는 총 소요재원의 10~20%정도를 차지한다. 특히, <방송영상콘텐츠 제작 지원>의 미니시리즈 부문이나 <글로벌 애니메이션 본편 제작 지원>의 경우 대부분 콘텐츠 제작 규모가 크기 때문에 총 소요재원에서 차지하는 비율이 작을 수밖에 없다. 즉, 콘텐츠의 장르, 프로젝트의 성격 별로 총 소요재원의 규모 차이가 심한데 반해 각각의 지원 사업에서 지원되는 금액의 차이는 그리 크지 않다는 것을 알 수 있다.

지원 사업	예산		실제 지원 업체 수
방송영상 콘텐츠 제작 지원	총 35 억	단막극: 9개 업체 최대 1억 다큐멘터리: 20개 업체 최대 3억 (작품규모별 차등지급) 미니시리즈: 2개 업체 최대3억	단막극: 9개 다큐멘터리: 20개 미니시리즈: 2개
글로벌 애니메이션 본편 제작 지원	총 24 억	4개 업체 최대 7억	6개
차세대 게임 콘텐츠 제작 지원	총 39 억	20개 업체 최대 3억	20개

<표11> 2012년도 제작 지원 사업 예산 및 지원내용
(자료: 한국콘텐츠진흥원)

2012년을 기준으로 살펴보면, <글로벌 애니메이션 본편 제작 지원>의 경우 총 24억 원의 예산이 편성되고 4개 이내의 업체에게 지원 예정이었으나 실제로는 6개의 업체가 수혜를 받았다. 그렇다면 작게는 30억 많게는 70억 정도의 재원이 필요한 애니메이션 본편 제작의 경우 지원금의 규모가 다른 지원 사업이나 장르에 비해 작다고 볼 수 있다. 그리고 실제로 애니메이션업체의 경우 지원금의 규모가 부족하다고 응답하였다. 물론, 지원금의 규모가 부족한 부분이 있지만 정부지원을 받는다는 것 자체가 추후 투자비용 조달에 용이한 점이 있기 때문에 지원금이 종자돈(seed money)의 역할을 하기도 한다. 하지만 시드머니는 시드머니로써만 역할을 할 뿐 직접적으로 성과를 제고할 수 없다는 부분에서 특히, 영세한 업체에게는 미치는 효과는 미미할 수 있다.

“사업마다 워낙 달라요. 어떤 사업은 한 40-50%되는 것도 있고 규모가 작은 사업들 보통 예산이 1억이나 뭐 아니면 5000만원 이정도 되는 것들은 그 정도 되겠죠. 40% 50% 그런데 굉장히 큰 사업들은 10%도 있어요. 그러니깐 그거는 음.. 건 바이 건 이다 라고 말씀드릴 수 있어요. 그거는 천차만별이에요. 적절한 부분들도 있고, 다소 부족하다 라고 느끼는 부분들도 있어요.

애니메이션에 국한해서 얘기를 하자면, 애니메이션에서 가장 큰 자금이 지원 되는게 글로벌프로젝트에 본편지원 같은 경우가 큰데.. 그런게 예산이 대략 올해 기준으로 2~4억 정도가 지원이 됐거든요. 한 업체당. 2억에서 4.5억 정도의 편차로 지원이 됐는데, 사실은 프로젝트가 적게는 30억에서 많게는 70억 정도란 말이죠? 액수면에서는 사실 적죠. 많이 적어요. 그런데 이제... 적죠... 적습니다. 그런 것들을 기준으로 해서는 조금 더 지원금이

“많았으면 좋겠다.” (수혜업체 A)

“부족하죠. 우리 쪽에서 얘기 하는 것들은 지금 그.. 문화부의 예산을 늘려야 된다고 생각을 하는데, 무슨 얘기냐. 이 콘텐츠진흥원이 애니메이션업계 라던지 이런 쪽에 지원을 하지만 그게 콘텐츠진흥원이라는 기본은 결국 문화부의 대리인이거든요. 문화부의 지원을 콘텐츠진흥원이라는 기구를 통해서 나오는 거자 나요. 그런데 문화부의 예산 자체가 너무 턱없이 작아요. 그래서 문화부 예산을 늘려야 된다. 지금.. 지금보다 몇 십프로 정도가 아니라 몇 백 프로를 늘려야 되는 거죠. 제대로 된 지원을 하려면...” (수혜업체 B)

“분명히 많은 어떤 프로젝트, 많은 회사에 지원금이 시드머니가 되고 있어요. (중략) 고맙지만 모자라는 거죠. 그게 분명히 어.. 큰 도움이 되지만 그것으로 무엇을 하기에는 많이 모자라죠.” (수혜업체 B)

2011년 감사원의 <콘텐츠산업 지원시책 추진실태 보고서>에 따르면 건당 제작비 직접지원 금액이 1억 원 미만을 지원한 것이 71.8%로 소액 다 건식 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 소액 다 건식 지원은 제한되어 있는 예산 내에서 최대한 많은 업체들에게 혜택이 돌아갈 수 있다는 측면에서 장점을 가지고 있다. 하지만 지원이 소액으로 이루어지다 보니 규모가 큰 애니메이션 콘텐츠의 경우 지원금의 실효성이 미미하다. 또한 지원금이 소요 재원의 많은 부분을 차지하는 작은 규모의 콘텐츠의 경우는 오히려 지원 금액이 콘텐츠의 질에 영향을 미치는

경우도 있다. 특히, 다큐멘터리의 경우 민간투자가 활성화 되어있지 않기 때문에 정부의 지원금의 정도가 콘텐츠를 기획하고 만들어내는데 많은 영향을 미치고 있었다. 즉, 직접지원이라는 지원 방식이 직접적으로 비용을 보조함으로써 업체의 성과를 제고할 수 있다는 측면에서 가장 큰 장점이 있는 것인데, 너무 작은 규모의 지원금이 직접 지원 방식의 가장 큰 장점을 살릴 수 있는가에 대한 측면에서 의문이 발생하는 것이다.

“지원규모가 너무 작아요. 지금 콘텐츠진흥원에 보면은 독립제작사 지원이 다큐멘터리가 18억밖에 안되고, 거기서 한 500개 되는 제작사가 지금 있는데.. 18억을 가지고 뭐하냐 이거죠. (중략) 18억이라는 그 금액이 이거는 말도 안 되게 작아요. (중략) 500개 제작사를 아무리 선정해서 준다고 그래도 18억이라는 돈을 가지고 어떻게 누구 코에 붙이나 이거죠. 그러니깐 그 금액을 늘리지 않으면 아무 별 의미가 없고, 그리고 그 금액을 가지고 여러 제작사한테 자꾸 쪼개 주려니깐 다 깎아 가지고 오천도 주고 육천도 주고 뭐 이런 식이니깐 좋은 작품이 나올 수가 없죠.” (수혜업체 G)

한국콘텐츠진흥원에서는 콘텐츠를 제작하는데 들어가는 총 소요재원 모두를 지원하지 않는다. <콘텐츠 지원 사업 관리 규칙>에 의하면 총 소요재원에서 최소 10%는 업체가 부담하도록 되어있다. 이는 직접지원에서 발생할 수 있는 도덕적 해이나 콘텐츠를 제작하는 과정에서 수혜업체에게 책임감을 부여할 수 있다.

"정부지원금은 정말 최소한의 기반을 마련하는 비용으로만 써야지 자기들이 더 필요하다면 그것을 가지고 투자를 받아오던지 해야지 너무 높으면 정부에 기대게 되고 본의 아니게 나태해 진다니까요." (전문가 K)

그렇기 때문에 일정부분 이상을 수혜업체에게 자부담 시키는 것은 지원금액의 규모와는 다른 맥락인 정책이 올바르게 집행되는 측면에서 의미를 가진다고 할 수 있다. 또한 장기적인 관점에서 수혜업체들이 자생력을 가질 수 있다는 측면에서도 의미가 있다. 하지만 현재 소액 다건 식으로 지원되는 한국콘텐츠진흥원의 지원금의 규모를 고려해 볼 때, 본래의 자부담금이 가지는 의미를 넘어서 현실적인 경제적 부담으로 작용할 가능성도 있다.

한국콘텐츠진흥원의 소액 다건 식의 보조금 지원은 예전부터 실효성에 대한 논란이 있었다. 소위 ‘나눠 주기’ 식의 지원이라는 비판을 받으며 직접 지원의 범위는 줄이고 간접지원을 확대해야 한다는 학계의 요구가 있어 왔다. 특히, 민간 자생력을 유도하기 위해서는 현재의 소액 다건 식의 직접 지원 방식 보다는 제작 인프라 조성, 금융지원, 인력양성 등의 간접 지원을 확대해야 한다는 목소리가 높았다. 그래서 실제로 “금융지원(콘텐츠 공제조합), 인프라 지원(제작시설, 인력양성)등 간접지원 점진적 확대”를 2013년 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업 기본방향으로 제시함으로써 직접 지원은 축소하고 간접 지원을 확대하고 있다. 이러한 측면은 아래의 <표12>에서도 확인해 볼 수 있는데, 전체적인 콘텐츠 진흥 사업 예산이 2012년 대비 74억 원이 감액된데 반해 예산이 신규 편성된 사업과 증액된 사업의 경우 모두 간접지원방식이다.

분야	신규예산	내용
콘텐츠 공제조합 설립 지원	10억	중소 콘텐츠기업에 대한 융자, 보증, 투자 등 금융서비스 지원
콘텐츠 종합지원 센터 구축	5억	콘텐츠산업 관련 제반 정보제공, 상담/컨설팅 지원
스마트콘텐츠 인력양성	3억	스마트 콘텐츠전환 교육 프로그램, 스마트콘텐츠 기획/ 제작 인력 양성
분야	증액예산	내용
이야기산업 활성화	9.8억 → 31.8억	글로벌 스토리 발굴 육성, 스토리텔러 양성 및 스토리 창작센터 운영
콘텐츠 전문 인력 양성	3.3억 → 8억	현장 중심 인재 양성, 전략지역 전문가 연수
DC 유통활성화	17억 → 23억	콘텐츠 거래인증, 품질인증, 콘텐츠산업 공정거래 환경조성, 분쟁해결 지원
CT 기반조성	41억 → 62.1억	문화기술 연구 주관기관지원 확대
HD 드라마타운 조성	39억 → 54.7억	고품질 드라마 등 제작을 위한 대형 스튜디오단지 조성
패션산업 육성	9.3억 → 20.3억	패션-한류콘텐츠 융합상품 개발 지원, 신진 디자이너 유통판로 개척 지원

<표12> 2013년 한국콘텐츠진흥원 신규편성예산 및 증액예산

(자료: 한국콘텐츠진흥원)

또한 스마트콘텐츠와 관련한 지원 사업의 경우에도 2011년도까지는 <뉴 플랫폼 연계콘텐츠 제작지원 사업>과 <스마트콘텐츠 제작지원 사업>에 각각 50억 원, 10억 원의 예산이 편성되고 직접 지원방식으로 지원을 하였다. 그러나 2012년도부터는 <스마트콘텐츠 제작 인프라 조성>, <스마트콘텐츠 글로벌 플랫폼 구축 지원> 등의 사업으로 직접 지원 방식이 아닌 간접지원 방식으로 스마트콘텐츠와 관련하여 지원하고 있다. 이러한 측면은 직접지원은 축소하고 간접지원을 확대하겠다는 정부의 정책 방향을 보여주고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 정책의 수요자인 수혜업체들은 우리나라 문화콘텐츠 산업의 구조를 고려하지 않은 간접지원의 확대에 대해서 부정적으로 표현하고 있었다. 물론, 수혜업체 역시 인력양성, 인프라 확충 등의 간접지원으로 문화콘텐츠 산업의 저변을 확대하는 것이 앞으로의 산업 진흥을 위해 바람직하다는 것을 인식하고 있었다. 하지만 직접지원만큼 현재의 산업 구조 속에서 영세한 제작업체들에게 도움 되는 지원방식이 없고, 경쟁력 있는 씨앗을 키울 수 있다는 측면에서 직접지원 방식이 충분히 의미가 있다는 입장이었다.

"이론적으로는 맞다고 생각을 하고 있어요. 무슨 말인지는 알겠는데, 그런데 저희 입장에서는 직접 지원만큼 확실한 것은 없거든요. 당장 도움이 되는 것이 없는게 아직까지는 사실이고..." (수혜업체 H)

전통적으로 직접 지원 방식이 주를 이루고 있었던 방송영상콘텐츠, 애니메이션, 게임에 국한해서 살펴보면 제작단계에서의 지원 사업에 편성된 예산 역시 <표13>에서 확인 할 수 있듯이 2011년도와 비교해서 볼 때 상당부분 줄어들었다는 것을 알 수 있다. 물론, 2013년 한국콘텐츠

진흥원은 "창작역량 강화를 위한 제작 지원 지속 추진"을 목표로 내세우고 있지만 유통이나 제작 인력, 제작 인프라의 측면의 간접지원 방식으로 확대를 하면서 제작에 대한 직접지원은 줄이고 있는 실정이다. 특히 <차세대 게임 콘텐츠 제작 지원 사업>은 해마다 예산이 줄어들어 2013년의 예산은 2011년 대비 15억 원이 감액 된 것을 알 수 있다. 하지만 수혜업체는 콘텐츠가 없어서 유통, 배급이 안 되는 시대가 아닌 만큼 가장 중요한 것은 좋은 콘텐츠를 만들어 낼 수 있도록 제작 단계에서 집중적으로 지원하는 것이라는 입장이었다.

“지금은 시대가 달라졌어요. 조금 다른 얘기를 하자라고 하게 되면, 지금 강남스타일이 전 세계적으로 신드롬을 불러일으켰는데 강남스타일이 그렇게 신드롬을 불러일으키고 있는 것이 YG엔터테인먼트먼트가 혹은 싸이가 마케팅 능력이 뛰어나서? 그거 아니거든요. 유튜브라고 하는 그 채널이 있기 때문에 좋은 콘텐츠만 있으면 전 세계적으로 이렇게 금방 접근 가능해진 시대가 된 거예요. 저도 그렇게 얘기를 해요. 어.. 콘텐츠를 수출하기도 하지만.. 내가 만약에 콘텐츠를 수입하는 입장이라 하게 되면 어떤 사람인가 굉장히 좋은 콘텐츠를 만들어냈다 그리고 이것을 사려고 하는데, 없어! 그러면 요즘은 정말 인공위성을 동원해서라도 찾는다 남극에 숨어 있어도 가서 계약서 싸인 하는 시대다. 그런데 정부가 그것을 도와 준다고 하는 것은 말이 안 된다는 거죠. 지금의 핵심은 좋은 콘텐츠를 만드는 것에 집중이 되어 있다는 거죠. 그런데 이제 거기에서 가장 많은 고통을 받고 있는데 창작자들이.. 이것은 어렵더라도 너희들이 하고 그 다음을 도와 줄게 하는 것은 필요 없어요. 지금은 도움이 없어서 물건

을 못 파는 시대는 아니거든요. 콘텐츠가 좋은 콘텐츠가 나오면 유통이 되요.” (수혜업체 B)

(단위: 억 원)

지원 사업	2011년	2012년	2013년
방송영상콘텐츠 제작 지원	50	35	35
방송영상콘텐츠 포맷 제작 지원	5	12.8	12.8
차세대 게임 콘텐츠 제작 지원	44	39	29
애니메이션본편 제작 지원	20	24	10
애니메이션 후속 시즌 제작 지원	10	12	10
프리프로덕션 및 단편 애니메이션 제작 지원	10	14	10
국산 애니메이션 국제 공동제작 지원			12

<표13> 2011~2013 방송영상콘텐츠, 게임, 애니메이션
제작 지원 사업 예산 변화 (자료: 한국콘텐츠진흥원)

<표13>에서 알 수 있는 흥미로운 경향은 사업 완료 이후 바로 유통과 배급을 해야 하는 <방송영상콘텐츠 제작지원>, <애니메이션 본편 제작지원>사업은 그 예산이 계속적으로 줄어들고 있다는 것이다. 반면에 파일럿이나 포맷 단계의 제작 지원은 예산이 증액되거나 소폭 감액되었다. 그리고 애니메이션의 경우는 후속 시즌 제작지원 사업도 예산 변동이 심하지 않다. 이는 본편의 제작을 지원했을 경우 발생할 수 있는 효과와 안정성 보다 파일럿이나 포맷, 그리고 후속 시즌을 제작 지원했을 경우 발생할 수 있는 효과와 안정성이 보다 높을 수 있다는 측면에서 이해해 볼 수 있다. 또한 이러한 본편의 제작 지원하는 사업의 경우 편성된 예산이 가장 많은 부분을 차지하였고, 과제당 지원할 수 있는 지원금의 규모도 가장 컸다. 그럼에도 불구하고 지원 과제의 규모에 따라 지원금이 차지할 수 있는 비율은 크지 않고, 제대로 된 콘텐츠가 완성되지 않았을 경우 많은 예산이 투입된 만큼 문제 역시 크게 발생하게 될 수 있다. 하지만 후속 시즌의 경우 전작으로 인한 안정성을 어느 정도 담보할 수 있고, 파일럿이나 포맷의 경우도 제작 이후 곧바로 유통, 배급과 연결되어 시장에서의 성공과 실패가 가려지지 않는다. 그러나 본편을 제작하는 경우 성과가 바로 나타나지 않을 가능성이 높음에도 불구하고, 사업이 완료된 이후 어떠한 성과가 발생하였는가를 보여주어야 한다. 그렇기 때문에 본편을 제작지원 하는 것보다 파일럿이나 포맷 지원 사업의 경우 성공과 실패가 바로 드러나지 않는다는 점에서 이러한 예산의 변화를 설명해 볼 수 있다.

지원금의 지급방식은 <콘텐츠 지원 사업 협약 및 수행 관리지침>에 의거하여 지원금을 지원과제의 수행에 지장이 없는 범위 내에서 반드시 2회 이상 분할하여 지급하게 되어있다. 다만 주무부처와 협의된 사업, 타부처와 공동으로 추진하는 사업, 지원금 총액이 2000만원 미만인 사업,

사업기간이 3개월 미만인 사업의 경우 일괄 지급이 가능하다. 하지만 콘텐츠제작 지원 사업 대부분의 경우 위의 4가지에 해당하는 사항이 없어 대개 1차와 2차에 나누어서 지급되고 있다. 특히, 2차에 지급되는 잔여지원금은 중간평가 결과에 따라서 지급이 된다. 분할 지급의 비율은 장르별, 사업별로 다르게 적용되고 있으나 대개 1차에 지원금의 70%를 지급하고 2차에 30%를 지급하고 있다. 문화콘텐츠 제작에 소요되는 재원의 많은 부분이 초기시설 투자 등이 아닌 인건비가 차지하고 있기 때문에 수혜를 받는 업체의 측면에서는 일괄 지급이 되면 좋겠지만 분할 방식으로 지급된다고 해서 특별한 어려움은 없다는 것이 지배적이었다.

“일단은 대부분의 콘텐츠 제작이 인건비를 중심으로 이루어지거든요. 어차피 저희가 봤을 때도 뭔가 설비투자가 필요한 사업이다 하면 초기에 한 번에 들어오는 것이 맞다고 생각을 하는데 콘진원의 사업 같은 경우에는 뭐 그런 편의성에 이것이 아주 큰 영향을 미치지 않는 것 같아요. 왜냐하면 인건비 지급이 중심이고 그리고 후반부로 갈수록 계속적으로 인건비 지급이 이루어지는 사업이다 보니까 초기 설비 투자가 필요한 것도 아니고.. (중략) 지금 일정만 제대로 지켜진다면 괜찮은 것 같아요.” (수혜업체 D)

2) 위험요소 관리의 체계성

본 연구가 주요하게 살펴보고 있는 콘텐츠 제작 지원 사업의 경우 아직

까지는 직접지원이 간접지원보다 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 콘텐츠를 제작하는 과정에 지원을 하는 것이기 때문에 콘텐츠 제작에 필요한 직접적인 비용을 지원금의 형식으로 지급함으로써 직접 지원하는 방식이 많다. 실제로 2011년도 국정감사원의 <콘텐츠산업 지원시책 추진 실태 보고서>에 따르면 콘텐츠진흥원은 2007년부터 2010년 10월까지 총 2240억 원의 국고 보조금을 콘텐츠 지원업체 등에 지원하였는데, 직접 지원이 2040억 원 으로 46.6%의 높은 비율을 차지하고 있다. 여기서 콘텐츠 제작과 관련한 지원 사업으로 한정지어 보면 직접 지원 방식이 대부분이다.

이러한 직접 지원 방식은 중앙집중식 정책으로 보조금·기금을 통해 직접적인 금융지원으로 성과를 제고 할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 지원금의 허위정산, 이중정산 등과 같은 수혜자의 도덕적 해이 가능성이 상존하고 있다는 문제가 있다(이혁우, 2009; 콘텐츠산업 지원시책 추진 실태 보고서, 2011). 그리고 이러한 측면은 정책 집행과정에서도 영향을 주는 요인으로 작용하고 있으며 실질적으로 도덕적 해이와 관련한 사례가 발생할 경우 사회적으로도 큰 반향을 일으키게 된다. 특히, 2011년 영구아트⁹⁾와 같이 사회적으로 큰 반향을 일으킨 사례가 발생하면서 수혜자의 도덕적 해이가 지원 사업에 중요한 문제점으로 자리 잡게 되었다. 물론, 결론적으로는 영구아트와 같은 사례는 한국콘텐츠진흥원의 관리 소홀로 인해 수혜자의 도덕적 해이를 방치한 경우는 아니지만 심각한 도덕적 해이가 발생할 수 있는 가능성이 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

지원금을 통해 지원하는 직접 지원 방식에서 발생할 수 있는 가장 큰

9) <OSMU 킬러콘텐츠 제작 지원 사업>의 수혜업체였던, 영구아트가 지원금 11억 8천 만을 부당집행 했다는 의혹이 제기되면서 한국콘텐츠진흥원의 관리 소홀, 대상선정과 정의 특혜 등 집행과정의 전반에 대해 논란이 발생하였던 사건.

위험요소는 허위정산과 같이 지원금의 집행과 관련된 것과 최종적인 결과물의 완성과 관련된 것이다. 우선 수혜업체가 최종적으로 산출물을 완성하였느냐의 여부는 하나의 지원 과제가 제대로 완료되었느냐와 직접적으로 연결된다. 그렇기 때문에 지원금만 받고 산출물, 즉 하나의 콘텐츠를 만들어 내지 못하는 경우가 없도록 관리하는 것이 중요하다. 이에 대한 하나의 안정장치로써 한국콘텐츠진흥원은 앞에서 논의한 것처럼 중간평가를 통해 지원금을 1차와 2차에 나누어 분할 지급하고 있다. 또한 실질적으로 산출물이 제작되는 과정 동안 협약 기간이 6개월 이상인 경우 월별보고서를 받는 등의 정기적인 진도관리를 통해서 지원 사업의 최종적인 결과물이 제대로 나올 수 있도록 관리 하고 있다.

다음으로 허위정산, 이중정산 등과 같이 지원금의 정산과 관련한 위험요소에 대한 관리도 <콘텐츠 지원 사업 협약 및 수행 관리지침>¹⁰⁾의거

10) 제16조(사업비 사용) ① 사업비는 책임자의 발의에 의하여 사용하되 주관기관 및 참여기관별 규칙과 절차에 따른다.

② 주관기관 및 참여기관의 장은 전담기관의 장이 운용하는 사업통합관리시스템과 연계된 신용카드(이하 “사업비카드”라 한다)를 통한 사업비 사용을 원칙으로 하되, 사업비카드 사용이 곤란한 불가피한 사유가 있을 경우 인터넷뱅킹, 무통장 입금 등을 통한 계좌이체를 하도록 하여 거래내역이 투명하고 정확하게 드러나게 하여야 한다. <개정 2010.12.31>

③ 사업비를 사용할 경우에는 증빙자료를 갖추어야 한다. 다만, 전담기관의 장은 사업비카드를 사용한 경우에는 증빙자료의 전부 또는 일부를 생략하게 할 수 있다. <개정 2010.12.31>

제17조(사업비의 관리) ① 주관기관의 장은 관리규칙 제22조제1항에 따라 지원금과 참여기관의 부담금 등을 다른 용도의 자금과 분리하여 과제별로 별도의 계정을 설정하여야 하며, 동 계정과 연결된 신용카드를 발급받아 이를 관리하여야 한다. 이 경우 사업비의 지출은 신용카드를 사용하거나 계좌이체의 형태로 사용하여야 하며, 문화체육관광부 “민간단체 보조금의 관한 규정” [별표 1]의 목·세목의 용도 및 집행방법을 준수하여야 한다. 다만, 다음 각호의 경우에는 보조사업비카드 발급대상에서 제외한다.

1. 보조사업비관리시스템 등록 제외 사업
2. 지원금 집행방법 모두 계좌이체인 사업
3. 주무부처와 협의된 보조사업비카드 발급이 현저히 곤란한 사업 <개정 2010.12.31>

② 보조사업비관리시스템 등록사업은 반드시 보조사업비관리시스템에서 제공하는 정

하여 철저하게 관리하고, 사후 정산과정을 통해서 문제가 발생하는 경우 지원금을 회수하고 있다. 또한 사전에 지원금 정산과 관련해 수혜업체에게 교육을 시키고 있다.

“그 부분이 이분들이 가장 중요하게 보시는 사항이다 보니까 처음에 선정되고 나서 교육을 받는 것이 첫 번째 있고, 다음 중간에도 정산교육을 받게 되요. 그 때 정산에 관련된 문제가 있을 수 있는 사항에 것에 대해 자세하게 교육을 받는 편이죠.” (수혜업체 D)

하지만 이 과정에서 너무 철저하게 관리하다 보니 수혜업체에게 요구되는 서류양의 갈수록 늘어나고 있는 추세이다. 이는 한국콘텐츠진흥원 담당자들의 업무증가 뿐만 아니라 수혜업체도 제작에 쏟아야 할 노력의 상당 부분을 정산과정에 쏟고 있다는 측면에서 문제가 되고 있다. 왜냐하면 산출물의 완성도나 질 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히, 수혜업체의 경우 대부분 전문적으로 회계를 할 수 없는 규모인 경우가 많기 때문에 한국콘텐츠진흥원으로부터 교육을 받는다는 하더라도 이 과정에서 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 다시 말해 위험요소에 대한 철저한 관리를 위해 실행되는 정산과정과 절차의 복잡성으로 인해 이 과정에서 느끼는 어려움은 최종적인 산출물에 영향을 미칠 수 있는 것이다.

산보고서를 사용하여 정산 보고하여야 한다. 다만, 정당한 사유로 인하여 전담기관의 장이 불가피하다고 인정한 사업은 예외로 할 수 있다.

<개정 2010.12.31>

③ 사업비의 관리·사용·변경 및 정산에 관하여 필요한 기타 세부사항은 전담기관의 장이 별도로 정할 수 있다.

“그 부분은 자세한 정도가 아니라 귀에 못이 박힐 정도로 들어서 심지어 제작사들 사이에서는 프로그램 제작능력도 중요하지만 정산능력이 그 비등하게 중요하다고.. 저희로써는 오히려 불만이죠. 왜냐하면 회사규모가 작아서 경영 전문가나 이런 것들을 실질적으로 쓰지 못하고 회계사비 이런 것도 다 비용이거든요. 그렇게 쓰지 못하는 경우는 오히려 제작비에 많이 투여를 해야 할 텐데, 정산이나 이런 부분이 너무 까다롭고 하다 보니... (중략) 오히려 집행의 탄력성이 많이 떨어져요. 뽐뽐하고 굉장히 너무 철저하디 싶을 정도로 이루어지다 보니 오히려 저희들은 불만인거죠.” (수혜업체 H)

“문제는 그거거든요. 정부가 일하는 방식이 서류로 제출하게 되어 있어서 쓸데없는 행정적인 부담을 그 사람들에게 지워주게 된 단말이에요. (중략) 업체들은 그런데 강점이 없는 사람들이란 말이죠. 잘 못하는 사람들이에요. 그런 사람들에게 몇 십 페이지씩 뭐 내라고 하면 원래 그 노력을 딴 데 기울여야 될 비용과 노력을 엉뚱한데 들어가니깐...” (전문가 L)

“그것이 너무 까다롭고 너무 힘이 들어요. 너무 복잡하고 정산과정이거나 서류를 일일이 다하고... (중략) 이것을 좀 간소화 시켜 가지고 해야지 왜냐하면 거의 다 프로덕션들이라는 것이 거의 보면 이런 제작에 전부다 열중하지 이렇게 정산하거나 이러한 것에 대해서 사실 잘 모르거든요. 전문 경리라던가 일반적인 경리들도 사실 잘 몰라 왜그러냐하면 그게 정부예산 집행이 되가지고 해보지 않고 경험이 없는 경리들은 잘 모른 다는 거죠. 이것 때문에

상당한 애를 먹고, 또 어떠한 회사들은 정산을 잘못 해서 반납하는 경우도 있어요. 반납, 환수조치, 지원금을 사실은 썼는데 영수증이나 이런 걸 잘못 받는 바람에 그 금액을 불인정을 받아서 오히려 썼음에도 불구하고 토해내는.. 반납하는 경우가 있어요. 정산과정이 너무 복잡하고 그래서 정산과정을 좀 더 너무 서류에 치우치지 말고 좀 더 간소화 시켰으면 좋겠어요.” (수혜업체 G)

또한 한국콘텐츠진흥원 측에서는 명확하게 서류로 증명할 수 있는 경우만 사업비의 예산으로 잡도록 하고 있다. 특히, 회의비나 출장비와 같은 경우 명확하게 증빙 가능한 경우가 많지 않아 지원금이 아닌 수혜업체 내부의 예산을 통해 하도록 하는 경우도 있었다. 그렇다 보니 수혜업체의 입장에서는 집행의 탄력성이 떨어져 콘텐츠를 제작하는데 어려움이 발생하기도 하는 것이었다.

“회의비나 출장비는 잡지 말라고 합니다. 업체 내부 예산으로 잡으라고 해요. 회의비 같은 경우는 회의록이 있어야 되고, 참석자 있어야 인정이 되는데 대부분의 업체는 없어요. 출장비도 잘 안 잡아 줘요. 보딩 패스, 견적서, 환율차액 정산 다 내야되요. 호텔도 공무원 규정에 의해서 하기 때문에... (중략) 대부분의 업체는 일 저질러 놓고서 어떻게 하죠 라고 해요. 그런데 우리도 어쩔 수 없어요. 환수하겠다고 하면 싫어하고.... 계약서가 명확한 인건비와 계산서로 가늠이 되는 임차비, 회사 간의 거래 등과 같은 명확하게 증빙 가능한 예산만 잡으라고 해요.” (한국콘텐츠진흥원 J)

“별도의 통장을 만들고 별도의 카드를 만들고 거기 기준으로 입출금 명확히 찍히기 때문에 진행비 집행하는데 있어서는... 카드가 저가라. 카드 써라. 하면 안되거나 여러 가지 불편한 점이 있자나요. 거기에 맞추려다 보니깐 오히려 굉장히 그..집행의 탄력성이 많이 떨어져요.” (수혜업체 H)

“제작지원금을 할 때, 카드 있잖아요 카드! 100%카드를 쓰라고 하는데 이런 카드가 사실은 다큐멘터리 이런걸 하다보면 오지를 갈 때가 많다고...또 외국을 갈 때도 많고, 그럴 때는 카드가 안되요. 전혀.. 또 가서 이사람 들 출연료를 주어야 하는데 거기서 뭐 시골가면 할아버지들 뭐 그냥 안찍어준다고.. 그럼 막걸리라도 사주던지 다른 걸 줘야 되는데.. 그런게 영수증이 어딴어. 동네에서 막걸리 한말 갖다 주고 잘 좀 해달라 그러고 찍어단 말이야. 그러면 그럼 막걸리 카드로 안 되자나. 영수증도 없고.. 이런 것들 카드로 다 쓰라고...” (수혜업체 G)

그러나 한국콘텐츠진흥원에서 지속적인 모니터링과 교육 등을 통해 만일에 발생할 수 있는 위험요소를 철저하게 관리한다고 하여도 수혜업체가 의도적으로 허위정산 등 지원금의 집행을 올바르게 하지 않는다면 문제는 발생할 수밖에 없는 실정이다. 왜냐하면 하나의 지원 사업이 완료되는 시점에서 행해지는 사후 정산 단계 이전에 각각의 사업 담당자들이 수혜업체의 의도적인 허위 정산을 알아차릴 방법이 없기 때문이다.

“담당자의 입장에서 업체가 허위로 영수증을 조작해 버리면 저희 단계에서는 알아낼 수가 없어요.” (한국콘텐츠진흥원 J)

“작정하고 장부를 고치면 솔직히 그거는 어쩔 수가 없어요. 무슨 수로 막겠어요.” (수혜업체 C)

“허위정산 같은 경우야 뭐 예를 들어 교육 자체가 도움이 되었다기 보다는 그 의도의 문제죠. 저희가 이래야 저래야 겠다 생각하는게 문제니까 뭐라고 해야 될까요. 글썄 그거는 굉장히 잘 어차피 실제로 정산하는 그 회계 법인에서 사후정산을 하면서 문제가 되는 부분을 찾아내는 것이 있기 때문에. 뭐 실제로 그런 부분에서 많이 찾을 것 같고 나머지는 이제 의지 문제죠. 허위정산을 해야되겠다 생각한데는 교육을 받아도 할 것이고, 그런 것은 그렇지 않을까요?” (수혜업체 D)

물론, 의도의 문제가 아닌 정산과정 자체에 대한 지식이 없어서 정산이 잘 못 되는 경우 한국콘텐츠진흥원에서 하고 있는 교육이나 철저한 관리등을 통해 사전에 방지할 수 있다. 그렇지만 수혜업체의 의지는 위험요소를 발생시키는 가의 측면에서 중요한 요소로 작용한다. 그렇기 때문에 단순히 위험요소의 관리나 교육의 차원을 넘어서 올바른 대상을 선정하는 과정에서부터 철저하고 체계적으로 실행하여 무엇보다 올바른 대상을 선정하는 과정이 보다 더 중요해진다고 할 수 있다.

“그거는 정산의 문제가 아니에요. 정산의 문제가 아니고.. 그 이전의 문제예요. 그건 뭐냐면... 제가 아까 얘기를 했지만 관리에는 큰문제가 없다. 다만 왜 선정이 되었는지.. 선정되는 과정이 정말 투명하게 그리고 제대로 된 것인지.. 그게 알려져야 하는 것이지... 그 뒤는 문제의 핵심을 잘 못 잡고 있는 거다. (중략)

(관리의 측면에서) 문제가 있을 수는 있겠지만 문제의 핵심은 거기가 아니라는 거죠.” (수혜업체 B)

3) 산출물의 사후관리

사업이 완료된 이후 완성된 콘텐츠에 대해서는 한국콘텐츠진흥원에서 3년 동안 콘텐츠의 활용 실적, 일자리 창출 등에 대해 모니터링을 하고 있다. 이는 각 사업의 전담부서에서 담당을 하고 있고, 따로 사업의 평가와 관리만을 위한 전담부서를 두고 있지는 않다. 하지만 산출물의 매출 등을 수혜업체에 물어보는 수준에 머무르고 있었고, 보다 전문적으로 산출물을 평가, 관리할 수 있는 시스템이 존재하지는 않았다. 수혜업체 역시 한국콘텐츠진흥원에서 별도로 사업의 산출물에 대해 사후적으로 모니터링을 적극적으로 하는 것 같지 않다고 응답하였다.

“어... 따로 막 모니터링을 많이 하는 것 같지는 않아요. 어.. 많이 하고 있는 것 같지는 않아요.” (수혜업체 A)

하지만 마케팅이나 유통 등의 콘텐츠의 제작 이후 연계 사업을 통해 유기적으로 콘텐츠의 활용 실적 등이 드러나기도 한다. 과거 제작이면 제작, 유통이면 유통의 단계별 칸막이 식 지원으로 전 후 단계의 연계효과로 발생하는 시너지 효과를 창출 할 수 없었던 것이 문제가 되었었다(윤호진, 2009). 그러나 현재는 여러 가지 연계사업을 통해 지원을 함으로써 산출물의 활용실적 등도 드러나지만 어느 정도 시너지 효과를 창출할 수 있는 구조가 되어가고 있다. 그리고 미드کم, 캐릭터 페어, 간느 등 해

외 시장에 진출 할 수 있도록 공동부스를 만드는 등의 지원도 하고 있다. 비록 제작 지원 사업 자체에서 지원 작들에 대한 홍보나 마케팅을 한국콘텐츠진흥원에서 별도로 해주는 것은 아니지만 업체의 의지만 있다면 연계사업을 통해 충분히 제작 이후 단계인 유통과 마케팅의 측면에서 지원을 받을 수 있는 구조이다.

이러한 구조가 중요한 이유는 제작업체의 경우 제작 이후의 단계에서는 아직은 그 능력이 부족하기에 다양한 연계사업을 통해 제작하는 것에만 그치지 않고 다양하게 수익을 창출하도록 유인 할 수 있다는 것에 있다. 또한 제작 지원 사업에 지원을 하는 업체 역시 일회성으로 기획을 하는 것에 그치지 않고, 제작 지원 단계에서부터 그 이후의 단계의 전략까지 장기적인 로드맵을 가지고 현실적인 제안 할 수 있도록 유인할 수 있다는 측면에서도 중요하다고 할 수 있다.

“요즘은 말씀하신대로 원소스 멀티 유즈나 하나의 프로그램으로 끝나지 않고 그게 사업적인 아이템으로 연결되어 시너지 효과를 낼 수 있는 그런 주제나 기획이 있을 수 있거든요. 그렇다면보면 예를 들면 어떤 사업 지원은 제작지원은 1단계로 콘텐츠를 만들고 2단 계로는 프로모션을 통해서 이거를 이벤트나 캐릭터 사업이라던지 이런 걸로 부가적인 것을 할 수 있는 걸로 연계해서... (중략) 그렇다면보면 제작사에서도 기획을 일회성으로 틀고 말아버리는 것에 그치지 않고 그것까지 염두해 두고 처음부터 그렇게 제안을 하는 거죠.” (수혜업체 H)

제 5장. 논의

1. 연구결과 요약

본 연구는 한국콘텐츠진흥원의 콘텐츠 제작 지원 사업을 중심으로 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정을 살펴보았다. 그리고 그 과정에서 우리나라의 문화콘텐츠 산업의 진흥을 위한 정책적 함의를 도출해 보고자 하였다.

<연구문제1>에서는 문화콘텐츠 지원 정책의 목표설정이 적절한가를 살펴보았다. 먼저 문화콘텐츠 산업에 정부가 개입하는 것에 대해서는 문화콘텐츠산업을 ‘문화’로 보느냐 ‘산업’으로 보느냐에 따라 다르게 나타났다. 문화콘텐츠산업을 문화에 방점을 두고 생각하는 경우 당연히 보호해야하고 육성해야할 가치가 있다는 측면에서 정부개입이 타당하다고 보았다. 그러나 산업에 방점을 두는 경우 정부가 개입하는 것이 아닌 민간이 주도하는 형식으로 나아가야 한다고 보았다. 하지만 산업의 측면에서도 충분한 경제적 가치가 있음에도 아직 성숙하지 않은 산업이기 때문에 정부가 개입하는 것이 타당하고 보기도 했다. 이렇듯 문화콘텐츠산업에 정부가 개입하는 것에 대해 완전한 합의가 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.

지원 정책 목표가 명확하고 적절한가에 대해서는 문화체육관광부의 예산편성기조와 편성특징, 한국콘텐츠진흥원의 5가지 전략목표를 통해서 살펴보았다. 그 결과 ‘일자리 창출’과 ‘국가 경쟁력 강화’가 문화체육관광부의 주요한 정책 목표였다. 또한 이에 따라 한국콘텐츠진흥원은 5가지 전략목표와 세부과제를 설정하고 있었다. 그러나 정부의 정책 목표

가 한국콘텐츠진흥원의 세부과제로까지 구체화 되는 과정에서 명확하지 않은 용어 사용, 세부과제와 전략목표의 불일치 등이 각 단계의 목표들이 유기적으로 연결되는 것을 방해하고 있음을 알 수 있었다. 또한 ‘일자리 창출’이라는 지원 정책의 목표는 문화콘텐츠산업의 매출의 증가가 반드시 고용의 창출로 연결된다고 볼 수 없다는 측면에서 적절한 것인가에 대해 다시 생각해 볼 필요성이 있었다. 특히, ‘일자리 창출’이라는 목표에 따른 지원 사업의 실효성에도 문제가 있음을 확인 할 수 있었다.

<연구문제2>에서는 한국콘텐츠진흥원 제작 지원 사업의 추진 체계에 대해서 살펴보았다. 한국콘텐츠진흥원의 지원 사업 담당자들은 전문성을 주로 사업이 추진되는 과정에서 획득하고 있었다. 즉, 수혜업체들과의 커뮤니케이션, 간담회 등을 통해 각각의 산업의 실태나 특징 등에 대한 전문지식을 쌓았고, 사업을 추진하는 기술이나 숙련도는 얼마나 해당 업무를 수행했는가에 따라 달랐다. 하지만 직무순환제도가 이들의 전문성의 획득을 저해하는 요소로 작용할 수 있음을 확인할 수 있었다. 실제로 많은 수혜업체에서 과거와 비교해보았을 때, 한국콘텐츠진흥원의 집행 인력의 전문성은 많은 부분 개선이 되었으나 직무순환제도로 인해 담당자의 잦은 교체로 어려움이 있음을 드러냈다. 또한 문화콘텐츠 지원 정책의 목표와 방향이 명확하지 않다보니 집행 인력이 명확한 정책 목표를 인식하고 사업을 추진할 수가 없었다. 그렇다보니 추진 과정에서 재량권이나 자율성을 발휘할 수 없었고, 보여주어야 하는 것은 결국 성과로 대상을 선정하는 과정에서도 안정성을 추구하는 경향이 있었다.

추진 일정과 기간의 측면에서는 한국콘텐츠진흥원이 사업이 효과적으로 추진 될 수 있도록 노력하고 있었다. 과거에는 정부의 사업이라는 특성상 1년 단위로 이루어지다 보니 사업에서 가장 핵심적인 콘텐츠를 제작하는 단계에서 충분한 기간이 확보되지 않았다. 하지만 현재는 콘텐츠의

특성, 제작규모 등을 고려하여 최대 3년의 단위로 까지 사업의 기간이 확대되었고, 타당한 사유가 있다는 전제하에 사업의 연장도 가능하다. 그래서 수혜업체 역시 추진 일정과 관련해서는 매우 긍정적으로 생각하고 있었다.

<연구문제3>은 대상 선정과정에 대해 살펴보았다. 한국콘텐츠진흥원은 대상선정과정에서 평가위원의 구성이나 평가절차 등 최대한 구성타당성을 확보하려고 노력하고 있었다. 즉, 대상선정과정에서 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서 노력을 하고 있었다. 하지만 콘텐츠를 평가한다는 측면에서 어쩔 수 없는 한계에는 노출되어있었다. 특히, 평가기준표 및 배점표를 살펴보았을 때, 콘텐츠의 기획력, 독창성의 측면에 대한 세부적인 기준안이 제시되어 있지 않아 제대로 평가할 수 있을지가 의문이었다. 또한 실현 가능성을 기본 전제로 삼고 있다 보니 외적 역량에 치우칠 수밖에 없는 배점이었다. 그렇기 때문에 콘텐츠의 기획력은 있으나 제작할 수 있는 여건이 안 되는 업체를 지원해야 한다는 기존의 생각을 지지해 줄 수 있지 않아 오히려 영세하거나 신규업체에게는 불리한 기준이었다. 즉, 콘텐츠 자체를 평가한다는 것 자체에 오는 한계를 극복하기 위해 실현 가능성을 봄으로써 콘텐츠 자체보다 업체의 외적 역량이 평가에서 중요할 가능성이 있었다. 또한 평가결과를 공개하지 않음으로써 대상선정과정 자체에 대한 투명성을 확보하지 못하고 있었다.

<연구문제4>는 지원 사업의 추진과정에 대해서 살펴보았다. 먼저 지원금이 1차와 2차에 걸쳐 지급되는 방식에 대해서는 특별히 콘텐츠를 제작하는데 문제는 없었다. 다만 지원금의 규모가 작고 ‘소액 다건 식’으로 지원을 하다 보니 규모가 큰 콘텐츠의 경우 지원금이 차지하는 비율이 미미하였다. 제작 지원 사업의 경우 제작 단계에 지원을 하다 보니 유통 등의 단계에서의 지원과 달리 지원금을 통한 직접지원을 주를 이루

고 있다. 하지만 소액 다건 식의 직접지원은 효과가 미미하고 수혜자들의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 상존하고 있다는 측면에서 간접지원으로 전환해야 한다는 목소리가 높았다. 그래서 실제로 직접지원은 점점 축소되고 간접지원은 확대되고 있는 것을 사업 예산 편성에서 확인해 볼 수 있었다. 하지만 이러한 정책 방향에 대해 수혜업체들은 아직까지는 우리나라의 문화콘텐츠산업의 구조를 고려했을 때 직접지원 방식이 더욱 효과적이라는 생각하고 있었다. 즉, 이에 대한 정책의 공급자와 수요자 간의 온도차가 느껴지고 있었던 대목이었다.

지원금의 허위정산, 이중정산 등과 같은 위험요소에 대한 관리의 측면은 오히려 너무 철저하게 관리를 하다 보니 수혜업체들이 콘텐츠를 제작하는데 영향을 주고 있었다. 즉, 콘텐츠 제작에 쏟아야 할 비용과 노력을 정산과정에 쏟음으로써 콘텐츠를 제작하는 과정에 영향을 미치고 있었던 것이다. 오히려 이러한 위험요소와 관련해서는 수혜업체가 의도를 가지고 지원금을 부당집행 해버리면 한국콘텐츠진흥원의 모니터링이나 관리의 단계에서는 알아차릴 방법이 없었다. 그렇기 때문에 위험요소의 관리나 교육의 차원을 넘어서 올바른 대상을 선정하는 과정에서부터 철저하고 체계적으로 실행하여 무엇보다 올바른 대상을 선정하는 과정의 중요성이 더 높아진다.

산출물의 완성되고 나서 사후관리의 측면은 산출물의 사용실적 등을 정기적으로 모니터링 함으로써 관리하고 있었으나 수혜업체에게 물어보는 수준에 그치고 있었다. 이를 관리 할 수 있는 전문적인 시스템이 존재하고 있지는 않았다. 하지만 제작 이후 단계의 연계 사업을 통해 산출물의 실적 등이 유기적으로 드러나는 부분은 있었다. 또한 제작 지원 사업 자체에서 지원 작들에 대한 홍보나 마케팅을 한국콘텐츠진흥원에서 별도로 해주는 것은 아니지만 업체의 의지만 있다면 연계사업을 통해 충분히 제

작 이후 단계인 유통과 마케팅의 측면에서 지원을 받을 수 있는 구조이다.

2. 정책적 함의

위의 연구결과를 종합해 보면 다른 영역에서의 지원 사업과 마찬가지로 정책집행과정에 가장 많은 영향을 끼치는 요인은 바람직한 대상을 선정하는 것이었다. 즉, 지원 사업에 가장 적절한 수혜집단을 정확하게 선정하는 대상정확성(target efficiency)이 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정에서 중요한 요소로 작용하고 있었다(Donder & Hindriks, 1988). 다시 말해 성공적인 정책 집행을 위해서는 정책 집행과정에서 추진체계의 적절성, 추진과정의 효과성 등도 중요하지만 정책 목표를 달성하는데 정확한 대상을 선정하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이다. 하지만 한국 콘텐츠진흥원을 통해 살펴본 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정은 무엇보다 정부의 정책 목표 및 방향이 명확하게 제시되지 않았다는 측면에서 대상정확성을 확보하는 것에 어려움이 있다. 즉, 정책의 목표와 방향이 명확하지 않다보니 어떠한 수혜집단이 적합한지를 판단하는 것은 쉽지 않은 것이다.

또한 실질적으로 정책을 집행하는 인력의 입장에서도 정책이 집행된 이후 보여주어야 하는 것은 성과이다 보니 안정성을 추구하게 되는 경향이 있고, 이것이 대상을 선정하는 과정에서도 영향을 미치고 있었다. 하지만 문화콘텐츠가 경험재라는 속성을 가지고 있기 때문에 기획의 단계에서 성공과 실패를 가늠한다는 것이 어려울뿐더러 성과가 바로 나올 수 없는 근본적인 한계를 지니고 있다. 김규찬(2012)의 연구에서도 문화콘

텐츠예산과 문화콘텐츠산업의 매출액이 가장 큰 상관관계를 보여주는 것도 예산 투입 후 2~4년이라고 나타났다. 즉, 문화콘텐츠 산업에 대한 지원의 성과는 바로 나타나는 것이 아니다. 그러나 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 경우 이러한 측면을 고려하지 않고, 일반적인 산업 지원 정책과 같이 성과로 정책의 성공과 실패를 판단하려고 하는 경향이 있다. 특히 이명박 정부에 들어서는 문화콘텐츠 정책을 추진하는데 있어서 성과를 중심으로 지원하는 방식을 강조하고 있다는 측면에서 한계를 지니고 있다(박광무, 2009). 물론, 성과를 중심으로 지원하는 방식에는 될 만한 문화콘텐츠를 선택하여 집중적으로 지원하겠다는 정부의 의지가 담겨 있지만 앞서 언급하였듯이 문화콘텐츠를 기획단계에서 성공 가능성을 가늠한다는 것이 어렵고, 성과 역시 바로 나타나는 것이 아니다. 그렇기 때문에 일반적인 산업 정책과 같이 성과를 중심으로 지원하는 방식을 문화콘텐츠 정책에 적용하게 되면 대상선정과정에서 정작 고려해야 할 콘텐츠 가치 자체 보다는 안정성을 추구하게 되는 것이다.

이러한 지원 방식의 경향성은 비단 이명박 정부에서만 드러나는 것이 아니다. 체계적이고 본격적인 지원 방식이 마련되기 시작한 국민의 정부에서부터 일반적인 산업정책의 틀 속에서 문화콘텐츠 정책을 추진하였다. 문화를 산업으로 바라보기 시작한 것에는 기술의 발전과 UR 협상 등의 대외적인 환경 영향도 있었지만 IMF라는 경제위기는 우리나라 문화정책의 기조 변동의 중요한 기제로서 작용하였다. 이러한 경제적 위기는 문화를 통해 경제적 효과를 극대화하는 것을 주요한 정책 목표로 삼고 문화적 가치보다는 경제적 가치에 중점을 두는데 영향을 미쳤다. 그렇다보니 문화콘텐츠 정책이 추진된 초기에도 문화적 가치가 위축되고 경제적 가치만을 부각시킨 채 일반적인 산업정책 틀 속에서 정책이 이루어지는 것에 대해 비판적인 시각도 존재하였다(구문모, 2000).

이렇듯 일반적인 산업 정책 틀 속에서 성과를 중심으로 지원하다 보면 안정성을 추구하는 것과 더불어 정책 집행자들의 “위험기피적 성향(이혁우, 2009: 180)”이 발생한다. 정책 집행자들의 위험기피적 성향은 정책이 목표하였던 성과를 내지 못하고 실패하였다고 간주되는 경우 책임을 회피하기 위해 더욱 강화된다. 또한 위험기피적 성향은 정산과정의 과도할 정도로 철저하게 진행되는 식의 지원 조건을 강화시켜 발생할 수 있는 문제점을 원천봉쇄하고자 한다.

이러한 정부의 위험기피적 성향으로 인해 지원조건이 강화되면서 발생하는 문제점은 강화된 지원 조건이 상황에 따라 악화되기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 강화된 지원 조건을 다시 상황에 맞게 약화시킨다는 것은 또 다른 업무를 부과하는 것이고 지원조건을 약화하는 등의 개선 시 발생할 또 다른 문제점으로 인한 정책의 실패에 대한 두려움이 있기 때문이다. 또한 지원 조건의 강화로 인해 수혜집단이 받을 수 있는 불이익에 신경을 쓰기보다는 하나의 지원 정책이 타당하고 합법적으로 이루어지는데 일차적인 목표가 있다. 그리고 수혜집단이 지원조건에 대한 문제점을 인식하고 개선을 요구하게 되면 지원 정책의 주체는 단순히 수혜집단이 자신들의 이익을 위한 행위로써 치환하여 인식하기 때문에 강화된 지원 조건을 상황에 맞게 약화되기 어려운 것이다(Bardach & Kagan, 2002). 하지만 수혜업체들의 심층인터뷰에서도 확인할 수 있었던 것처럼 정산과정의 절차가 복잡해지는 등의 지원 조건이 강화되다 보니 콘텐츠를 제작하는 데 부정적 영향을 미치고 있었다. 그렇기 때문에 정산상의 과정을 지금 보다 간소화 했으면 좋겠다는 등의 요구를 자신들의 이익을 위한 행위로써만 인식하지 않고 문화콘텐츠 산업 환경을 고려하여 다시 검토해 볼 필요가 있다.

위의 논의들을 종합해 보면 무엇보다 중요한 것은 문화콘텐츠 지원 정

책을 결정하는 과정에서 일반적인 산업정책 틀이 아닌 문화콘텐츠산업이 가지고 있는 독특성을 최대한 고려한 정책이 형성되어야 한다는 것이다. 하지만 우리나라 문화콘텐츠 정책은 문화정책에서 문화콘텐츠 정책으로의 중대한 정책적 변동 이후 일반적인 산업적 맥락에서 문화콘텐츠 정책을 형성하는 경로의존성을 드러내고 있다(박광무, 2009). 물론, 그동안의 정책으로 인해 우리나라의 문화콘텐츠 산업이 양적으로 큰 성장을 이룩한 것은 사실이다. 하지만 본 연구를 통해서 살펴보았듯이 집행 과정에서 지원대상선정, 집행인력의 위험기피적 성향, 위험요소의 관리 등과 관련한 문제점들이 있음을 확인해 볼 수 있었다. 집행과정에서 발생하고 있는 이러한 문제점들은 문화콘텐츠 지원 정책이 당초 목표한 바를 달성하는데 영향을 미쳤고, 이러한 문제점들이 축적되어왔다는 것이 우리나라 문화콘텐츠 정책의 한계로 작용한다. 그렇기 때문에 미래 경제를 이끌어갈 신성장동력으로서 역할을 위해서는 지금까지의 정책방향에 의존하지 않고 전체적인 맥락에서부터 재검토 하여 우리나라 문화콘텐츠 산업의 구조와 환경을 고려해 바람직한 정책 목표의 형성부터 시작해야 할 것이다. 즉, ‘창조경제’ 시대로의 패러다임 전환을 겪은 현재 시점에서 우리나라 문화콘텐츠 정책에 변화의 바람이 필요한 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 정책 입안자들이 문화콘텐츠 산업을 바라보는 인식의 변화가 필요하다. 즉, 문화콘텐츠 산업발전의 중심에는 항상 문화콘텐츠가 있음을 인식하고 문화콘텐츠의 창작을 중심으로 정책이 형성되어야 한다. 다시 말해 양질의 문화콘텐츠가 창작되기 위해 필요한 정책수단이 무엇인지 재검토해야 하고, 즉각적인 투입 대비 산출을 기대하기 보다는 장기적인 관점에서 접근해야 할 것이다. 그리고 지금까지 산업적 맥락에서 문화콘텐츠 정책이 형성되었던 것에서 벗어나 문화적 가치와 산업적 가치가 공존하여 발전할 수 있는 정책을 형성해야 한다. 왜

냐하면 우리나라의 문화콘텐츠 산업은 더 이상 유치단계가 아닌 성숙단계로 접어들었기 때문에 우리나라만의 정체성과 독자성을 갖춘 문화콘텐츠를 통한 질적인 성장이 필수적이기 때문이다(이용관, 2012). 또한 '창조경제'의 실현은 우리나라의 창의적인 자원과 문화적인 자원을 통해 이루어지기 때문에 문화적 가치의 중요성을 강조할 필요가 있는 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 지금까지 지속되어 온 정책에 대한 발상의 전환을 통해 선도적으로 '창조경제'를 이끌어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다,

3. 연구의 한계 및 제언

본 연구는 우리나라의 문화콘텐츠 지원 정책의 집행과정을 입체적으로 살펴봄으로써 나아가 우리나라 문화콘텐츠 산업 진흥을 위한 정책적 함의를 발견하고자 하였다. 정책의 집행과정을 살펴보고자 했던 만큼 외부 연구자가 수집할 수 있는 자료의 분석만으로는 집행과정 자체를 입체적으로 살펴보는데 한계가 있었다. 왜냐하면 집행과정 분석에 필요한 자료의 경우 정책을 담당하는 기관이 소유하는 경우가 많고, 연구자가 실제로 활용가능하지 않은 상태로 존재하거나 관련 정보 자체에 접근이 불가능한 경우가 많기 때문이다. 그래서 본 연구에서는 자료 분석과 더불어 한국콘텐츠진흥원, 수혜업체, 문화콘텐츠 정책 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰를 통해 보다 다각도로 집행과정에 접근해보고자 하였다. 그럼에도 불구하고 자료가 충분하지 않기 때문에 심층 인터뷰 내용만으로 집행과정을 살펴보는 것은 한계가 분명히 존재하였다. 왜냐하면 심층 인터뷰 대상자의 주관적인 의견을 뒷받침 해줄만한 객관적인 자료가 충분하지

않았고, 각각의 심층 인터뷰 대상자의 의견이 서로 다를 경우 인터뷰 내용을 분석할 시 맥락에 의존할 수밖에 없었다. 또한 한국콘텐츠진흥원 담당자와 수혜업체 모두 자신에게 불이익이 있을 까 하는 생각에 어느 정도 방어적인 태도를 보였기에 심층인터뷰를 하는데 있어서 어려움이 많았다. 그렇기 때문에 본 연구처럼 정책집행과정의 연구자가 외부자인 경우 앞의 이유 등으로 한계에 부딪힐 수밖에 없는 것이다. 또한 한국콘텐츠진흥원과 수혜업체라는 문화콘텐츠 지원 정책의 직접적인 관여자의 관점뿐만 아니라 외부자의 시각에서 보충해 줄 수 있는 전문가 그룹의 인터뷰가 충분하지 않았다는 측면에서도 한계를 지니고 있다.

이렇다 보니 연구의 외적 타당성을 획득하기 위해 검증된 분석틀을 사용하고 싶었으나 분석 틀 자체도 많이 존재 하지 않을뿐더러 외부자의 입장에서 분석 할 수 있는 틀은 전무하였다. 특히, 집행단계를 분석하는 분석 기준의 경우 적용할 수 있는 부분이 거의 없었다. 본 연구에서 참고한 이종열(2004)의 분석 틀 역시 그대로 적용하기에는 많은 부분 한계가 있었다. 그래서 이러한 사업 평가 및 분석을 수행하는데 있어서 외부자의 관점에서 평가할 수 있는 평가지표체계가 필요하다고 생각한다. 물론, 의미 있는 평가가 이루어지기 위해서는 관련된 모든 자료를 체계적으로 분석하는 것도 중요하지만 정보자체의 접근 불가능성은 쉽게 해결 될 수 있는 문제가 아니기 때문에 제한된 자료 속에서도 보다 풍부하게 논의를 이끌어 낼 수 있고, 타당한 평가를 가능케 할 수 있는 평가지표체계에 대한 연구가 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강문호·오영아(2010). 과정평가의 평가요소와 질적 방법. 『한국정책 분석평가학회 2010 하계학술대회 발표논문집』, 285~310.
- 강운호(2007). 성과주의 예산제도의 평가와 그 결과에 영향을 미치는 요인. 『한국 거버넌스학회보』, 제14권 제 12호, 291~323.
- 과학기술정책연구원(2011). 『글로벌 금융위기 이후 주요국의 신성장동력 추진 현황 및 정책적 시사점』. 기획재정부.
- 구광모(1999). 『문화정책과 예술정책』, 중앙대학교 출판부.
- 구문모(2000). 문화산업 지원정책의 재검토: 문화산업진흥기본법을 중심으로. 『문화정책논총』, 제 11권, 39~68.
- 구본철 외(2006). 『방송 콘텐츠의 OSMU실태분석을 통한 경쟁력 향상 방안』. 방송 위원회.
- 공용배(1995). 멀티미디어 시대의 문화산업과 문화정책. 『문화정책논총』, 제 6권, 223~244.
- 김경호, 강미자(2012). 노인복지관의 직무순환제도 운영이 사회복지사의 직무만족에 미치는 영향. 『한국자치행정학보』, 제26권 제1호, 169~192.
- 김규찬(2012). 『문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김규찬(2012). 『콘텐츠분야 소액투자 활성화 방안 연구: 투자형 크라

- 우드 펀딩 제도를 중심으로』. 문화관광연구원.
- 김동규(2003). 『방송정책과 방송영상콘텐츠 산업』, 한국방송학회.
- 김명수(2004). 『공공정책평가론』. 서울: 박영사.
- 김순양(2001). 읍·면·동 사회복지전담공무원의 전문성 수준 분석. 『한국 행정학보』, 제35권, 제2호, 155~176.
- 김영태 외(2008). 국내기업 사례에서 직무순환이 인사고과 점수와 핵심 인재 선정에 미치는 영향에 대한 연구. 『직업능력개발연구』, 제 11권 제2호, 261~283.
- 김윤경(2007). 국내현황과 비교를 통한 영국 창조산업(creative industry)의 동향에 관한 연구: 애니메이션 산업을 중심으로. 『만화애니메이션 연구』, 통권 제 12호, 121~131.
- 김이석(1995). 문화산업과 한국 문화정책. 『중앙대학교 논문집』, 제 17권, 31~104.
- 김정수(2010). 『문화행정론: 이론적 기반과 정책적 과제』. 집문당.
- 김정숙, 안영규(2010). 문화콘텐츠산업의 경제적 파급효과와 발전전략. 『문화산업연구』, 제9권 제1호, 115~132.
- 김창남 외(2006). 『대중문화와 문화산업』, 한국방송통신대학교 출판부.
- 김평수 외(2007). 『문화콘텐츠산업론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김호균(2006). 문화정책집행 영향요인 인식도 비교분석. 『지방행정연구』, 제20권, 제3호, 197~233.
- 김호균(2007). 문화정책집행영향요인과 집행효과성과의 관계분석. 『한국정책분석평가학회보』, 제17권, 제1호, 167~192.
- 노화준(2006). 『정책평가론: 제4판』. 법문사.
- 노화준(2012). 『정책학원론: 제3전정판』. 박영사.

- 박광국(1997). 문화정책 집행연구의 방향과 과제. 『문화정책논총』, 제 97권, 제2호, 64~100.
- 박광무(2009). 『한국 문화정책의 변동에 관한 연구: 정책기조와 핵심 정책을 중심으로』, 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박경귀(2002). 문화정책의 집행영향요인에 관한 연구. 『한국지방자치 학회보』, 제14권, 제4호, 229~252.
- 박정수(2007). 『한국산업의 발전 비전 2020: 문화콘텐츠산업의 2020 비전과 전략』. 산업연구원.
- 박혜자(1998). 지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계모형 연구. 『한국도시행정학회 학술대회논문집』, 제11권, 207~233.
- 신병동, 백승흠(2009). 한국과 일본의 문화정책에 관한 연혁적 비교. 『스포츠와 법』, 제12권 제3호, 235~266.
- 심승구(2005). 한국 술 문화의 원형과 콘텐츠화, 『인문콘텐츠학회 2005 학술 심포지움 발표 자료집』, 53~76.
- 안동근(2005). 청소년의 인터넷 이용행태가 삶의 질에 미치는 영향: 온 라인 게임을 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 제9권, 제4호 ,259~285.
- 양승목(2009). 21세기 새로운 성장동력: 문화콘텐츠 산업. 박삼욱 외 (2009). 『지속가능한 한국발전모델과 성장동력』. 서울대학교 출판 문화원, 186~258.
- 원도연(2008). 참여정부 문화정책의 의미와 차기 정부의 과제. 『경제 와 사회』, 통권 제79호, 156~180.
- 유진룡(2009). 『엔터테인먼트 산업의 이해』. 넥서스 BIZ.
- 윤영득(2011). 복잡계 디지털경제의 문화산업 구조. 『문화산업연구』, 제 11권 제1호, 23~46.

- 윤종설(2006). 『정책과정별 부패방지시스템 혁신방안』, 한국행정연구원.
- 윤호진(2009). 『콘텐츠 제작지원 제도개선과 합리적인 제작비 산정방안 연구』, 한국콘텐츠진흥원.
- 윤홍근(2008). 문화산업의 영역과 접근시각에 관한 연구, 『글로벌문화콘텐츠』, 제1집, 235~258.
- 이규환, 한형교(2012). 새주소사업의 정책집행 영향요인에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 제24권 제1호, 123~144.
- 이병량(2007). 문화와 권력: 문화정책연구의 새로운 관점. 『한국거버넌스학회보』, 제14권, 제3호, 169~187.
- 이병량(2011). 문화정책과 공공성. 『한국거버넌스학회보』, 제18권 제3호, 119~146.
- 이병민(2007). 참여정부 문화산업정책의 평가와 향후 정책방향. 『인문콘텐츠』, 제9호, 205~235.
- 이연정(2005). 『문화산업정책 10년, 평가와 전망』, 한국문화관광정책연구원.
- 이용관(2012). 『문화산업에서 콘텐츠산업으로의 정책변동과 미래전망』. 문화관광연구원.
- 이진만, 전영상(2009). Kingdon의 정책의 창 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정. 『정책분석평가학회보』, 제19권 제4호, 283~305.
- 이혁우(2009). 지원정책 프로그램에서 지원조건의 작동 메카니즘: 1종 오류 2종 오류에 대한 대응을 중심으로. 『한국행정연구』, 제 18권 제2호, 169~195.
- 임학순(2003). 『창의적 문화사회와 문화정책』. 진한도서.

- 전영한(2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 『정부학 연구』, 제13권 제4호, 259~296.
- 정영주(2013). IPTV 도입 정책에 대한 과정평가 연구. 『언론정보연구』, 제50권, 제1호, 230~275.
- 정윤경(2006). 국내 독립제작사 지원정책에 대한 평가. 『한국방송학보』, 통권, 제20-5호, 345~382.
- 정주택 외(2007). 『정책평가론』. 서울: 법문사.
- 정철현(2004). 『문화정책론』. 서울경제경영.
- 조성한(2006). 거버넌스 도구로서의 규제. 『한국정책과학회보』, 제10권 제4호, 1~18.
- 조영기(2009). 청소년의 온라인 게임 이용효과에 미치는 영향요인 분석. 『사이버 커뮤니케이션학보』, 제 26권 제4호, 151~193.
- 조인희, 정경희(2009). 21세기 한국 문화콘텐츠산업의 발전방향에 관한 연구. 『한국엔터테인먼트산업학회논문지』, 제3권 제3호, 19~25.
- 주상현, 안순엽(2002). 공무원의 전문성에 영향을 미치는 요인 연구. 『한국 사회와 행정 연구』, 제13권 제3호, 147~166.
- 최순영, 장지원(2009). 『공무원 전문성 제고를 위한 경력개발제도의 재 설계방안』. 한국행정연구원.
- 최연구(2006). 『문화콘텐츠란 무엇인가』. 서울: 살림.
- 홍형득, 김대건(2007). 이공계교육과정개발 연구지원 사업 실효성 분석. 『한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집』, 1~19.

<해외문헌>

- Anderson, James E.(2011). *Public Policy Making, 7th ed.* Wadsworth, Cengage Learning.
- Bardach, Eugene & Robert A. Kagan. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Transaction Publishers.
- Cunningham, Stuart D.(2002). From Cultural to Creative Industries: Theory, Industry, And Policy Implications. *Quarterly Journal of Media Research and Resources*, 54~65.
- Donder, Philippe de & Jean Hindriks. (1988). The Political Economy of Targeting. *Public Choice*, 95, 177~200.
- Eriksson, Tor & Ortega, Jamie(2006). Adoption of Job Rotation: Testing the Theories. *Industrial and Labor Relations Review*, 59(4), 653~666.
- Garnham, N.(2005). From Cultural To Creative Industries: An analysis of the implications of the "creative industries" approach to arts and media policy making in the United Kingdom. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1), 15~29.
- Glaser, Jochen & Laudel, Grit(2009). *Experteninterview and Qualitative Inhaltsanalyse*, 우상수, 정수정 역(2012), 『전문가 인터뷰와 질적 내용 분석』, 커뮤니케이션북스.
- Hesmondhalgh, D.(2002). *The Cultural Industries*. UK: Sage.

- Jaturanonda, C., Nanthavanij, S., & Chongphaisal, P. (2006). A Survey Study on Weights of Decision Criteria for Job Rotation in Thailand: Comparison Between Public and Private Sectors. *International Journal of Human Resource Management*, 17(10), 1834~1851.
- Ortega, Jamie(2001). Job Rotation as a Learning Mechanism. *Management Science*, 47(10), 1361~1370.
- Towse, R.(2010). *A Textbook of Cultural Economics*. UK: Cambridge University Press.
- Patton, Michael Quinn(2008). *Utilization-focused evaluation*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron B.(1984). *Implementation*, Berkeley : University of California Press.
- Schiller, H.(1976). *Communication and Cultural Domination*, 강현두 역(1984), 『커뮤니케이션과 문화제국주의』, 현암사.
- Weiss, Carol H.(1972). *Evaluation Research : methods for assessing programs effectiveness*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

<참고자료>

- 2010년 <콘텐츠 산업 백서> 한국콘텐츠진흥원
- 2011년 <콘텐츠산업 지원시책 추진 실태 보고서> 감사원
- 2011년 <콘텐츠 지원 사업 설명회 발표자료> 한국콘텐츠진흥원
- 2012년 <콘텐츠 지원 사업 설명회 발표자료> 한국콘텐츠진흥원
- 2012년 <예산 기금 운용 계획 개요> 문화체육관광부
- 2012년 <콘텐츠 산업 진흥 시행계획안> 문화체육관광부
- 2012년 <2012 콘텐츠산업 전망> 문화체육관광부 · 한국콘텐츠진흥원
- 2013년 <콘텐츠 지원 사업 설명회 발표자료> 한국콘텐츠진흥원
- 2013년 <예산 기금 운용 계획 개요> 문화체육관광부
- 2013년 <콘텐츠 산업 진흥 시행계획안> 문화체육관광부
- <콘텐츠 지원 사업 관리 규칙> 한국콘텐츠진흥원
- <콘텐츠 사업 평가 및 심의 지침> 한국콘텐츠진흥원

Abstract

A Study on the Implementation Process of South Korea's Support Policy on Cultural Content:

The Case of the Support Project of Korea Creative Content
Agency

Chung Areum
Department of Communication
The Graduate School
Seoul National University

This study on the implementation process of South Korea's support policy on cultural content focuses on the case of Korea Creative Content Agency's production support project, suggesting a desirable policy direction for promoting South Korea's cultural content industry. Through literature analysis and in-depth interview, Korea Creative Content Agency's production support project was mainly divided into ①appropriateness and clarity of the policy goal setting, ②propriety of the promotion system on support project, ③validity of the subject selection process, and ④effectiveness of the promotion process.

Examining the appropriateness and clarity of the cultural content support policy goal showed that the use of unclear terms and disagreements between detailed assignment and the strategic target in the embodiment process from the government's policy goal to Korea Creative Content Agency's detailed assignment were preventing the goals of each stage from organic connection.

In the aspect of the propriety of the executive members and promotion schedule of the support project's promotion system, job rotation system acted as a hindering factor to the support project managers from acquiring professionalism. Moreover, indefiniteness of the policy goal and direction had an effect on the manager's discretionary power and autonomy. In the aspect of promotion schedule and duration, Korea Creative Content Agency was found to striving for the effectiveness of the project.

In the aspect of the validity of the subject selection process, Korea Creative Content Agency was endeavoring to obtain maximum validity in areas such as the organization of the evaluation committee and evaluation process. However, there were limitations in the aspect of evaluating the contents, and was not securing transparency in the subject selection progress itself by keeping the evaluation results closed.

The way the funding is provided in the promoting process of support project doesn't have any problem in producing the content but there was a difference detected between the policy

supplier and consumer in the funding size and the supporting method. The management of the risk factors such as the false and double calculation of the funding are done too strictly that it is giving negative effect to the beneficiary companies when producing contents. Periodic monitoring of follow-up management usage results after the completion of products was being done but merely on the level of asking the beneficiary companies. However, there were areas where the result of the products was organically shown through the project after the production stage.

Putting all the study results together, the most influential factor on the policy implementation process is the subject selection. However, the implementation process of the cultural content supply policy seen by the case of Korea Creative Content Agency is not obtaining target efficiency through the indefiniteness of the government's policy goal and direction. Moreover, after the beginning of the cultural content policy, there is a path dependency on emphasizing the economic effects and the outcome, and the executive members are showing the tendency to pursue after the stability. Thus, there are problems in the aspect that the policy is implemented based on the outcomes, just as the other general industry support policies. Therefore, the conclusion can be drawn that there is a need of reexamination of the cultural content support policy in overall context, considering the uniqueness of South Korea's cultural

content industry.

Keywords : cultural content, cultural content industry support policy, implementation evaluation, Korea Creative Content Agency, in-depth interview

Student Number : 2011-20155